

УДК 332.3+332.76+316.422

Регион: экономика и социология, 2020, № 4 (108), с. 123–150

О.П. Фадеева, В.И. Нефёдкин

АГРАРНОЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ В РОССИИ И В РЕГИОНАХ СИБИРИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

В статье рассматриваются проблемы аграрного землепользования в России и в регионах Сибири и возможности роста его потенциала в результате цифровой трансформации. Анализ земельной статистики – материалов переписей и ежегодных отчетов Министерства сельского хозяйства РФ показывает неполноту и противоречивость имеющихся данных. Низкое качество информации о наличии и использовании земель сельскохозяйственного назначения является одним из главных факторов, препятствующих формированию полноценного рынка земельных участков и повышению эффективности землепользования.

Полуформализованные интервью с руководителями и специалистами районных администраций Алтайского края показали, что решение основной части проблем учета и инвентаризации земель делегировано на местный уровень. Внедрение унифицированных геоинформационных систем и баз данных, содержащих актуальную информацию о количестве и качестве имеющихся земельных ресурсов, распределении прав на землю и характере землепользования, могло бы изменить ситуацию с мониторингом использования земель в аграрном секторе. Но применение цифровых технологий не гарантирует повышения качества данных. Этому могут препятствовать различные институционально-правовые, экономические, организационно-технические, технологические и социальные факторы, в существенной степени определяющие локальные практики, сложившиеся в условиях непоследовательной земельной реформы.

Авторы делают вывод, что минимизация уже очевидных на данный момент сложностей и издержек очередных новаций в сфере землепользования предполагает трансформацию всей системы отношений между регуляторами, землевладельцами и землепользователями: от правил госу-

дарственной поддержки производителей до легальных механизмов аккумуляции земельных ресурсов (прежде всего невостребованных) у эффективных землепользователей. В противном случае иницилируемые сверху весьма дорогостоящие мероприятия не дадут ожидаемого эффекта и вместо упорядочивания системы земельных отношений могут принести в нее еще больший «цифровой хаос».

Ключевые слова: земельная реформа; земли сельскохозяйственного назначения; аграрное землепользование; инвентаризация; информационные системы; Алтайский край

Для цитирования: Фадеева О.П., Нефёдкин В.И. Аграрное землепользование в России и в регионах Сибири в условиях цифровой трансформации // Регион: экономика и социология. – 2020. – № 4 (108). – С. 123–150. DOI: 10.15372/REG20200406.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Проблема эффективного использования земли сельскохозяйственного назначения в современной России чрезвычайно многогранна и прямо либо косвенно сопряжена с огромным количеством взаимосвязанных институционально-правовых, экономических, организационно-технических, технологических и социальных вопросов. Их спектр весьма широк: от последствий земельной реформы и преобразований всего аграрного сектора до вопросов 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. Сложность проблемы влечет за собой невозможность ее рассмотрения в рамках отдельной научной дисциплины и предопределяет наблюдаемое многообразие подходов у зарубежных и отечественных исследователей.

Зачастую проблемы земельных отношений в России рассматриваются западными исследователями преимущественно в контексте захватов и перераспределения земельных ресурсов в пользу крупных аграрных компаний (агрохолдингов) и представителей строительного бизнеса, а также сопутствующего лишения земельных прав сельских жителей [17; 19; 20]. В то же время отечественные авторы, исследую-

щие изменения в российском аграрном землепользовании в связи с продолжающимися уже не одно десятилетие преобразованиями в аграрной сфере, обнаруживают их негативные последствия не только и не столько в перераспределении прав собственности на землю, а в выпадении из хозяйственного оборота огромных земельных массивов по причине неудовлетворительных условий ведения сельского хозяйства и, как следствие, банкротства крупнейших традиционных землепользователей – сельхозпредприятий. В конечном счете происходят сжатие освоенных территорий и запустение полей [8], а также изменение структуры сельского расселения и системы сельской занятости [1]. Это влечет за собой деградацию сельской инфраструктуры и распад поддерживающих сельскую жизнь институтов, затрудняет доступ сельчан к социальным благам и взаимодействиям, мешает капитализировать имеющиеся в сельской местности возможности распоряжения природными ресурсами, в том числе землей [4; 14].

Для того чтобы понять, что реально происходит с аграрным землепользованием, важно оценить масштабы, динамику и структуру использования земель сельскохозяйственного назначения в России и в отдельных ее регионах. Не менее важно оценить структуру собственности и землепользования. Главный исследовательский вопрос настоящей статьи – можно ли с помощью цифровых технологий (цифровой трансформации) организовать мониторинг землепользования и на его основе оценивать эффективность использования земель и потенциал вовлечения в оборот неиспользуемых ресурсов.

Решению вышеречисленных исследовательских, а тем более практических управленческих задач препятствует отсутствие адекватной земельной статистики. В разных источниках встречаются разительно отличающиеся друг от друга данные о площади возделываемых в России сельхозугодий. Формирование единой и непротиворечивой базы данных о земельных участках невозможно без завершения процедуры установления всех правообладателей и внесения в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) точных сведений о местоположении границ объектов, в том числе земельных участков, находящихся в государственной, муниципальной или частной собственности. Как следует из текста обоснований по внесению изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяй-

ственного назначения», за почти 30-летний срок с начала проведения земельной реформы так и не завершилась эпопея с формированием класса земельных собственников, несмотря на массовые и скоропалительные процедуры раздачи сельским жителям «виртуальных» земельных прав (в виде свидетельств о праве на долю в коллективной собственности), но не физически выделенных земельных участков: на начало 2019 г. «юридически оформлено и поставлено на кадастровый учет всего около 20% сельскохозяйственных земель, около 4,0 млн из 12,0 млн граждан, получивших земельные доли, юридически оформили свои права на земельную собственность»¹.

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 и в конечном счете обеспечивать формирование доходной части местных бюджетов, 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, которым можно найти полезное применение. Для сельского населения речь идет о возможности получать устойчивые доходы от принадлежащей собственности.

СТАТИСТИЧЕСКИЕ АНОМАЛИИ: КЛАССИФИКАЦИИ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Россия, по данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (FAO), занимает шестое место в мире среди стран с наибольшими запасами сельскохозяйственных земель². Согласно данным Федеральной службы государственной регистрации, кадаст-

¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/685804-7>.

² См.: *Top Countries in Agricultural Area* – Source FAO. – URL: <https://www.nationmaster.com/nmx/ranking/agricultural-area-fao>.

ра и картографии (далее – 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%)³. Помимо этой категории Росреестр учитывает еще шесть категорий земельных ресурсов: земли населенных пунктов (на начало 2019 г. на их долю приходилось 1,2% земельного фонда), земли промышленности и иного специального назначения (1%), земли особо охраняемых территорий и объектов (2,9%), земли лесного (65,7%) и водного (1,6%) фондов, земли запаса (5,2%). Кроме того, Росреестр делит земельный фонд на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные угодья⁴, которые могут относиться к любой из категорий земель. Так, например, 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.

Такая двойная классификация земельных ресурсов, когда для разных категорий и видов угодий действуют разные правила использования и методы административного контроля, имеет свои преимущества и недостатки [6]. С одной стороны, сложные процедуры перевода земли из одной категории в другую, а также изменения целевого назначения угодий препятствуют «разбазариванию» народного достояния и позволяют, как считают эксперты, оберегать наиболее ценные в сельскохозяйственном и иных отношениях земли [16]. С другой стороны, жесткое лимитирование направлений возможного использования земли ограничивает экономическую свободу и иногда порождает на практике проблемы, явно противоречащие здравому смыслу. Например, фермерам на принадлежащих им землях сельхозназначения запрещено вести жилищное строительство даже для собст-

³ См.: *Сведения о наличии и распределении земель в Российской Федерации на 01.01.2019 (в целом по Российской Федерации)*. – URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyu-natsionalnyu-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-/>.

⁴ В состав сельскохозяйственных угодий входят пашня, пастбища, сенокосы, многолетние насаждения и залежь. В разрезе несельскохозяйственных угодий Росреестр выделяет земли, занятые лесами, водой, застройкой, дорогами, болотами и проч.

венных нужд. Россельхознадзор, в обязанности которого входит контроль за землепользованием, должен налагать штрафы за нецелевое использование долго не обрабатываемых и заросших «сорными» (медоносными) растениями пахотных угодий, используемых для занятий пчеловодством, и требовать от владельца пасеки их вспашки. Также наказания потребует «инициативный» (без дорогостоящего юридического оформления) перевод пастбищ или сенокосов под пашню, позволяющий при необходимости увеличивать посевные площади при помощи особых агротехнологий. В конечном счете административные барьеры подобного рода могут способствовать росту коррупционной ренты там, где смена категорий земель, например сельхозназначения на земли поселения, резко увеличивает стоимость земельных участков, как происходит в пригородах российских городов, а также служить фактором искажения земельной статистики⁵.

Именно о последнем свидетельствуют расхождения данных о площадях земель сельскохозяйственного назначения, которые были выявлены в ходе двух раундов Всероссийской сельскохозяйственной переписи (ВСХП) в 2006 и 2016 гг., с публикуемой Росреестром (владельцем основной базы данных обо всех объектах недвижимости) информацией на те же даты (табл. 1).

За межпереписной период с 2006 по 2016 г. площадь земель сельскохозяйственного назначения, выявленная с помощью сплошного учета, сократилась на 100 млн га, или на 22,5%. При этом темпы уменьшения сельхозугодий и пашни были не столь велики: их площадь сократилась на 14 и 7% соответственно. Однако эти показатели существенно разошлись с теми данными, которые публиковал Росреестр в промежутке между переписями и сразу же после окончания второй волны (начало 2017 г.). Площади обнаруженных переписчиками сельхозугодий и пашен, которые были закреплены за землепользователями (но не обязательно ими использовались) в 2016 г., оказались на 55 и 22 млн га соответственно меньше значений, зафик-

⁵ С 2012 г. предпринималось несколько попыток отмены категорий земель и перехода к территориальному зонированию с разрешенными видами использования. Однако это так и не было сделано из-за необходимости масштабного уточнения границ участков.

Таблица 1

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

Категория 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

Источник: расчеты авторов по материалам ВСХП-2006 и ВСХП-2016 (см.: *Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года по субъектам Российской Федерации* / ФСГС. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2008. – Кн. 2. – С. 498–599; *Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т.* / ФСГС. М.: – ИИЦ «Статистика России», 2018. – Т. 3. – С. 8–11) и данным Росреестра (URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii/>).

сированных Росреестром на 1 января 2017 г. (см. табл. 1). Еще более существенными (почти двукратными) оказались расхождения между данными переписей и Росреестра в отношении земель сельхозназначения и сельхозугодий в регионах Сибирского федерального округа⁶.

⁶ Существенное уменьшение размеров земли сельскохозяйственного назначения в СФО в период с января 2017 г. по январь 2019 г. было вызвано административными преобразованиями, связанными с подписанием в ноябре 2018 г. президентом России указа о передаче Республики Бурятия и Забайкальского края из состава СФО в состав Дальневосточного федерального округа. Отметим, что несмотря на переход этих двух регионов из одного округа в другой, пахотные земли СФО сократились незначительно.

ОЦЕНКА НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ И НЕВОСТРЕБОВАННЫХ ЗЕМЕЛЬ

На наш взгляд, для более точной оценки неиспользуемых земельных ресурсов аграрного профиля следует учитывать не только показатели переписей, но и ежегодно публикуемые Министерством сельского хозяйства РФ данные, получаемые из отчетов, представляемых субъектами РФ [5, с. 280, 284]. В таблице 2 можно увидеть серьезные расхождения между данными из этих двух источников. 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. Можно предположить, что часть числящихся в сведениях Росреестра сельхозугодий регионы заносят в разряд необрабатываемых и тем самым обеспечивают баланс используемых и неиспользуемых площадей в ежегодных отчетах.

Разночтения в данных, полученных из разных источников, могут быть весьма существенными. Согласно оценкам В.Я. Узуна [10], сделанным по материалам переписи 2016 г., площадь используемых сельхозугодий составила 125 млн га, а их доля в сельхозугодьях страны (Росреестр оценивал их площадь на этот год в 222 млн га) – 56%. Таким образом, в силу разных причин, и прежде всего эконо-

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	10,0	3,0	6,0
Доля неиспользуемых угодий, %	25	11	16

мических и технологических, во второй половине 2010-х годов в России в аграрном производстве не были задействованы 44% сельхозугодий (97 млн га), которые могли бы при определенных условиях обрабатываться или использоваться для выпаса скота и заготовки кормов. Вместо этого часть из них заросла сорными травами и покрылась лесами⁷, попала в зоны затопления и стала непригодной для возделывания. Наши оценки по СФО, выполненные по методике В.Я. Узуна, оказались еще менее оптимистичными. «Белые пятна» землепользования в Сибири (суммарные площади неиспользуемых сельхозугодий) составили 31,2 млн га, т.е. на 3,5 млн га превосходили площади, учтенные в переписи 2016 г. [12].

На этом фоне оценки специалистов Минсельхоза России относительно масштабов не вовлеченных в оборот земельных массивов представляются заниженными почти в 2 раза. По сведениям регионов, площадь неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в России на начало 2019 г. составила примерно 44 млн га, в том числе площадь пашни – около 20 млн га [5, с. 280], в СФО – 7,4 и 4,2 млн га соответственно [5, с. 284]. На наш взгляд, здесь проявляется известный феномен: как только показатель становится «контрольным», его значения начинают подвергаться искажениям со стороны заинтересованных экономических агентов.

Драйвером вовлечения неиспользуемой земли в хозяйственный оборот эксперты считают запланированный на 2020-е годы рост экспорта российской сельскохозяйственной продукции, который будет стимулироваться и поддерживаться государством [18]. За 10 лет – с 2020 по 2030 г. – годовые объемы продаж на мировом рынке пла-

⁷ Проблема зарастания сельскохозяйственных угодий стала весьма распространенной и болезненной для многих регионов России. На нее обратили внимание аналитики российского отделения Greenpeace, согласно расчетам которых, около 80 млн га необрабатываемых земель сельскохозяйственного назначения пригодны для лесного хозяйства и создания лесных плантаций. В этом качестве, по мнению экологов, они смогли бы стать дополнительным ресурсом для развития сельских территорий, гарантией сохранения дикой тайги и защитных лесов (URL: https://greenpeace.ru/news/2019/05/27/greenpeace-podgotovil-kartu-neispolzuemyh-selhozzemel/?fbclid=IwAR0s4RQTwnO_nCMOtREseGeE19ZrkAoLAW-j93UAKKhuj0oDYqI4qwgTJAk).

нируется нарастить с 25 до 45 млрд долл. США, что потребует ввода в оборот до 12 млн га новых земель сельхозназначения⁸. Пока сложно оценить реализуемость этих намерений, но если судить по текущим данным Минсельхоза России, объемы вовлечения неиспользуемых сельхозугодий в хозяйственный оборот на данный период низки и нестабильны. Так, несмотря на то что в 2018 г. площадь вновь обрабатываемых угодий в России увеличилась на 1,9 млн га, в том числе площадь пашни – на 1,2 млн, массив неиспользуемых сельскохозяйственных угодий и пашни не только не сократился, но даже увеличился. Если на начало 2018 г. неиспользуемыми числились 32,8 млн га сельхозугодий и 18,8 млн га пашни, то через год площади необрабатываемых земель оценивались уже в 33,1 и 19,6 млн га соответственно [5, с. 286], т.е. возросли на 0,3 и 0,8 млн га.

Можно констатировать, что пока прирост обрабатываемых площадей за счет возврата земель в хозяйственный оборот малозаметен. Темпы выбытия земельных ресурсов из активного пользования превышают темпы их ввода. Предлагаемые меры – от попыток изъятия необрабатываемых земель у «нерадивых» собственников или арендаторов до повышения налоговых ставок на неиспользуемые участки – практически не дают сколько-нибудь серьезного результата. Следует учитывать, что спрос на землю сильно дифференцирован в зависимости от природно-климатической зоны и во многом определяется рыночными условиями и уровнем доступных агротехнологий, поэтому, в отличие от советского планового хозяйства, не все доступные площади востребованы для аграрного производства [11]. При этом колебания в объемах землепользования могут стать реакцией на целый ряд самых разных «турбулентностей» (меняющихся обстоятельств): от погодных эксцессов, конъюнктурных потрясений на рынке сельхозпродукции до изменений в составе землепользователей.

В то же время попытки оценить фактическую долю неиспользуемых земель и возможности ее увеличения за счет создания соответствующих стимулов для сельхозпроизводителей высветили ряд

⁸ См.: *Минсельхоз России провел итоговое заседание Коллегии.* – URL: <https://mcx.gov.ru/press-service/news/minselkhoz-rossii-provel-itogovoe-zasedanie-kollegii-57261/>; *Сельское хозяйство берет рост на себя.* – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4476171>.

организационных и технических проблем в учете земли, препятствующих выявлению причин сложившейся ситуации и определению способов ее изменения. 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. Далеко 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 [7]. Разрознены или частично отсутствуют данные о структуре земельной собственности и ее владельцах, в том числе потому, что регистрация прав осуществляется по заявительному принципу (на добровольных началах)⁹. 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 разграничена»¹⁰ (т.е. не имеет требуемого юридического оформления).

Хронической остается проблема так называемых «невыстребованных земельных долей» как следствие выбранной в начале 1990-х годов стратегии земельной приватизации, в ходе которой работники сельхозпредприятий, а также другие группы сельчан бесплатно получили землю, а точнее, свидетельства о праве на землю в коллективной (долевой или совместной) собственности [9, с. 73–88; 13; 15]. Суммар-

⁹ Согласно данным Минсельхоза России, 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 [5, с. 31].

¹⁰ Согласно данным Росреестра, 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 (см.: *Сведения о наличии и распределении земель в Российской Федерации на 01.01.2019* (в целом по Российской Федерации). – URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyu-natsionalnyu-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii/>).

ная площадь приватизированной таким образом земли на тот момент составляла 114,8 млн га, ее владельцами стали 12 млн сельских жителей. Размеры одной доли (площадь земли дольщика) в общей собственности колебались от 3–4 до 20, а иногда и 40 га в зависимости от региона. Особенностью такой формы владения являлось то, что отдельный дольщик (участник коллективной собственности) не получал в свое безусловное распоряжение участок земли с установленными границами, а имел, по сути, право на участие в коллективном управлении единым земельным массивом, площадь которого могла достигать 5–10 тыс. га. Постепенно «неразделенная» земля приходила в движение: из больших массивов в счет земельных долей стали физически выделяться участки, которые передавались в аренду предприятиям или фермерам либо переходили в пользование самим дольщикам, если те организовывали фермерское или расширяли свое подсобное хозяйство.

Вступивший в силу Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 № 101-ФЗ¹¹ отменил десятилетний мораторий на продажу и покупку земли, введенный одновременно с земельной реформой, а также разрешил рыночные сделки не только с участками земли, но и с отдельными долями. Эта либеральная мера подхлестнула процессы формирования земельных рынков, в том числе рынка аренды. Вместе с тем введенное законом понятие «невостребованные доли» позволило обнаружить большие массивы земли, владельцы которых так и не вступили в свои права, т.е. не распорядились своей долей ни одним из разрешенных способов (аренда, продажа, наследование, дарение и проч.) в течение трех и более лет подряд в силу разных причин. В связи с этим были разработаны механизмы признания долей невостребованными в рамках судебных разбирательств, которые должны были инициировать муниципальные органы власти, чтобы затем перевести невостребованные доли в свою собственность. Однако сложность и высокая стоимость администрирования процедуры подобной деприватизации (муниципализации) земли, включавшей поиск «потерявшихся» дольщиков и их наследников и участие в судебных процессах, затраты на

¹¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37816/e8cb88ae2f06c1f6d40243c99e82d4900d4e8cae/.

образование из невостребованных долей участков, постановку их на учет в ЕГРН, неизмеримо затягивают процесс введения земель в хозяйственный оборот. Процесс этот заметно ускоряется, когда на территории усиливается конкуренция за землю, вызванная появлением крупного производителя. Когда же земель в избытке, муниципалитеты не проявляют интереса к работе с невостребованными долями, тем более что при переводе этой земли в свою собственность им приходится брать уже на себя ответственность за их целевое использование со всеми возможными последствиями в виде санкций со стороны контролирующих органов. Перечисленными обстоятельствами можно объяснить значительное количество долей, включенных в списки «невостребованных». В целом по РФ на 1 января 2019 г. оно составило 1,6 млн единиц с суммарной площадью земли в 15,3 млн га. При этом в 2018 г. решением судов муниципальной собственностью были признаны всего 132,5 тыс. долей, или 1,6 млн га земли, а в качестве участков с отмежеванными границами были сформированы 30,1 тыс. долей, или 1 млн га земли [5, с. 274].

Таким образом, проблема оценки неиспользуемой земли связана с неполнотой либо отсутствием информации о юридически оформленных правах собственности. Это проистекает из истории проведения земельной и административных реформ, в ходе которых были ликвидированы локальные землеустроительные институты [3]. Изначально сопровождением приватизационных процессов, проведением землеотводов, формированием фондов перераспределения занимались муниципальные земельные комитеты, действующие в составе районных администраций. Непосредственно на местах решение вопросов «земельных переделов», составление списков собственников и арендаторов и регистрация договоров аренды входили в обязанности специалистов сельских администраций. Функции по учету участков, прав на них, по контролю над землеустроительными работами были сосредоточены в одном месте, что упрощало администрирование и способствовало оптимизации затрат. Районные и сельские администраторы могли прямо на местах отслеживать переход участков от одних пользователей к другим, разбираться в земельных спорах и в оперативном режиме следить за качеством землепользования.

Накануне 2000-х годов органы управления земельными ресурсами непосредственно в сельских районах был упразднены. У местных органов власти не осталось рычагов и ресурсов для текущего мониторинга землепользования, а также реальных возможностей для регулирования процессов землеустройства, правового оформления земельных участков и арендных отношений. Из прежнего набора регулирующих земельный рынок функций за государством остались только организационно-регистрационные действия, закрепленные за уполномоченными федеральными и региональными органами. Сейчас эту функцию выполняют Росреестр и его территориальные филиалы. Те земли, которые по разным причинам не были ранее поставлены на кадастровый учет и в отношении которых нет свидетельств о праве собственности, выпадают из фокуса внимания государственных структур, несмотря на то что они могут обрабатываться и сдаваться в аренду. В таких случаях действует имеющаяся в законодательстве лазейка, позволяющая формально не заключать и не регистрировать договора при сроке аренды недвижимого имущества до 11 месяцев. В связи с этим точные данные о площадях и структуре обрабатываемых и необрабатываемых земель, а также информация о реальных землепользователях и статусе земельных участков не попадают в статистику.

НА ПУТИ К ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

Перепись 2016 г. продемонстрировала огромный разрыв между учитываемыми и реальными масштабами землепользования, заставив федеральные власти ускорить внедрение информационных систем, обеспечивающих переустройство всей системы земельного учета. И хотя Концепция развития государственного мониторинга сельскохозяйственных земель и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 г. была одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации еще в 2010 г., заметное продвижение в этом направлении случилось только в 2018 г. – после запуска Единой федеральной информационной системы мониторинга земель сельскохозяйственного назначения (ЕФИС ЗСН) [5, с. 135].

У экспертов и практиков к этому времени уже сложилось понимание, что потенциал редких, хотя и сплошных, переписей весьма ограничен. В связи с этим многократно отмечалась важность организации системы сбора регулярно актуализируемой информации на цифровой платформе, нацеленной на отслеживание состояния земель (изменение плодородия и процессы деградации), структуры посевов и качества землепользования, выявление контура обрабатываемых участков и действующих землепользователей, используемых мелиоративных объектов и сооружений непосредственно на местах, которая бы дополнялась современными инструментами получения и обработки данных навигационных систем и дистанционного зондирования при помощи спутников и других беспилотных летательных аппаратов. Заодно с этим планировалось осуществить инвентаризацию угодий на предмет соответствия их реального статуса разрешенному для данной категории земель, создать действенные механизмы устранения обнаруженных нестыковок (например, произвести перевод в залежи тех участков земли, которые давно не используются), а также обеспечить консолидацию сведений, полученных из разных источников.

Потребность в восстановлении и актуализации знаний о способах и качестве землепользования на локальном уровне совпала с «идеологическим» курсом российской власти на внедрение цифровых технологий и платформенных решений для обеспечения технологических прорывов в разных отраслях экономики, который был обозначен в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

В рамках подготовки полномасштабного ввода в действие ЕФИС ЗСН на территории всей страны¹² Минсельхоз России выбрал несколько пилотных регионов, где работа по созданию ведомственных информационных систем, консолидированных с мониторингом использования сельскохозяйственной земли, началась заранее. Одним

¹² На начало 2020 г. единой информсистемой мониторинга земель было охвачено примерно 50% всех участков, к 2030 г. показатель должен вырасти до 100% (URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4293406>).

из таких регионов стал Алтайский край, где с конца 2017 г. была введена в эксплуатацию информационная система автоматизации процессов подготовки, приема и анализа документов, представляемых для получения государственной поддержки, – АИС «Респак». Данная система также позволяла вести на муниципальном уровне единый реестр участков, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения, с установлением их точных границ на геопортале, выявлять неиспользуемые земли, в том числе пахотные угодья, заросшие древесно-кустарниковой растительностью, а также сравнивать плановую и фактическую структуры посевных площадей. Между Министерством сельского хозяйства Алтайского края и администрациями муниципальных образований были заключены соглашения по сбору информации. При этом агрохимические службы края должны были предоставить администрациям сельских районов имеющиеся у них файлы с данными о контурах полей с атрибутивной информацией (кадастровые номера региона и района, номера полей и контуров, их площадь, вид сельхозугодий и код выращиваемых сельхозкультур, данные о пользователях этих полей и др.), которую должны были редактировать и дополнять районные специалисты.

Как сообщалось, передаваемые в районы контуры полей были определены по данным дистанционного зондирования Земли в 2011–2013 гг., которые также дополнялись информацией полевых агрохимических обследований в период с 2009 по 2015 г. Передаче файлов на места должно было предшествовать устранение наложений и пересечений контуров (границ участков) на электронных картах. Согласно информации Минсельхоза России, в 2018 г. в АИС «Респак» было внесено более 142 тыс. контуров полей на землях сельскохозяйственного назначения общей площадью около 8 млн га. Контуры пашни покрывали площадь в 6 млн га, что составляло около 92% пахотных земель региона [5, с. 184].

ПОКАЗАТЬ ВСЕ, ЧТО СКРЫТО

Данные официальных докладов и отчетов указывают на то, что «цифровизация земельного учета» идет в правильном ключе, а ее результаты позволяют надеяться, что со временем «белые пятна зем-

лепользования» будут устранены. Но так ли это на самом деле и что скрывается за причесанными цифрами отчетов? Основываясь на материалах проведенных нами в 2017–2020 гг. интервью с руководителями и специалистами сельскохозяйственных управлений (комитетов) районных администраций в двух районах Алтайского края, перечислим основные проблемные моменты, с которыми они столкнулись при развертывании работы по налаживанию мониторинга и инвентаризации земельных угодий.

Почти сразу нашим респондентам стало ясно, что переданные в районы электронные карты с обозначенными контурами полей имеют серьезные погрешности, а база их атрибутов, например касающаяся привязки участков к землепользователям или к структуре посевов, сильно устарела и ее нужно создавать вновь. Далеко не все ошибки с пересечениями границ были исправлены. Из-за недочетов снимков со спутника виртуальные площади некоторых участков не совпадали с их реальными размерами, так что Минсельхоз Алтайского края рекомендовал районным специалистам заимствовать данные о площадях и другие характеристики полей из землеустроительных карт советского времени. Демаркация участков с посевами разных культур и их кодирование в геолокационной программе, по нашим наблюдениям, производилось в ручном режиме, на основании устных заявлений землепользователей. Выяснилось, что далеко не все фермеры могли на картах точно указать свои участки и провести границы своих посевов, не все с уверенностью могли назвать количество гектаров, занятых под разными культурами на разных участках. Специалистам районных управлений за короткий срок приходилось реконструировать истории земельных переделов в их районах, чтобы разобраться в нюансах перехода отдельных участков или массивов от одного арендатора (собственника) к другому и точнее отобразить в программе размещение обрабатываемых разными производителями земель, которые могли быть разбросаны по всему району. Данные о посевах, внесенные в «Респак» со слов землепользователей, сверялись с данными аэрокосмических съемок и служили поводом для санкций в отношении тех, кто завышал данные о посевах или же использовал угодья не по целевому назначению.

Информационную базу системы мониторинга использования сельхозугодий необходимо обновлять дважды в год – после завершения посевной и уборочной кампаний, чтобы описание каждого поля содержало не только коды посеянных культур, но и информацию о бункерном весе собранного урожая. Нередко просьбы о предоставлении этих сведений вызывали недовольство со стороны производителей, так как отвлекали их от основной работы. К тому же не все из них владели или готовы были поделиться столь подробной информацией. При этом требовать такие данные специалисты районных управлений могли только у представителей тех хозяйств, которые получали какую-либо государственную поддержку. Выяснилось, что в обследованных районах до половины (а то и меньше) сельхозпроизводителей этой поддержки не имели, даже в виде «несвязанного (погектарного) финансирования», которое выделяется на каждый гектар любых посевов.

Дело в том, что условия получения этих денег с каждым годом ужесточаются, что автоматически сокращает число желающих подавать заявки на поддержку. На момент подачи документов хозяйство не должно иметь ни рубля налоговых и других задолженностей в бюджетные и внебюджетные фонды (а это нередко случается из-за технических сбоев в базе налоговых и других служб), средний уровень оплаты наемного труда не должен быть меньше прожиточного минимума, используемые для посевов семена разных культур должны быть не только качественными, но и районированными. Последнее требование лишает погектарного финансирования не только мелкие и слабые хозяйства, которые не соответствуют первым двум условиям, но и сильные хозяйства, работающие с разнообразным семенным материалом. Результат их экспериментов с нерайонированными семенами (повышение урожайности) зачастую многократно превосходит потенциальную господдержку. Таким образом, государство теряет с этими производителями какую-либо связь и не может не только повлиять на их экономическую деятельность, но и включить их в систему мониторинга использования земель, что ухудшает качество обновляемой с таким трудом базы данных. Информацию по

выпадающим таким образом из наблюдения участкам в систему вносят сами специалисты сельскохозяйственных управлений, и ее адекватность определяется их информированностью. Но в любом случае нарушаются принципы комплексного и всеохватного первичного учета использования земельных ресурсов.

Сразу после начала эксплуатации «Респак» на районном уровне проявились расхождения между цифрами отчетов по масштабам и структуре посевов, представляемых землепользователями в статистические органы, и цифрами, внесенными в электронную базу данных, которые пришлось править в ручном режиме. Таким образом, хотя система и была нацелена на устранение разного рода ошибок, она сама стала генерировать разночтения информации. Пользователи системы признавали, что собрать полные и безошибочные сведения обо всех земельных контурах с учетом всех заданных параметров практически невозможно. В первую очередь это касалось уточнения зарегистрированных прав собственности и/или аренды для составления паспорта на каждый участок. Если в крупных хозяйствах, как правило, имелись договора на аренду земли и другие правоустанавливающие документы, все участки были поставлены на кадастровый и другой учет, то средние и особенно мелкие хозяйства не отличались подобной аккуратностью в земельных делах. К тому же для внесения информации в систему нужны оригиналы или копии документов, получить которые в сельских администрациях не всегда возможно, так как на местном уровне земельный учет был прекращен в середине 2000-х годов. В 1990-е и в начале 2000-х годов в штате администраций были и землеустроители, и специалисты по земельно-имущественным делам, но последующая «оптимизация» муниципальной системы нарушила эту работу, соответствующие полномочия местной власти были ликвидированы. Не везде на местах сохранились даже архивы с картами земельных массивов, списками участников долевой собственности, копии арендных договоров, кадастровых и имущественных свидетельств. На практике специалистам районных администраций приходилось самостоятельно собирать данные буквально по каждому участку, что далеко не всегда приводило к успеху. Как результат,

необходимые по всем контурам выделенных полей инвентаризационные таблицы вместо записей кадастровых номеров и фамилий землепользователей стали наполняться пометками о том, что регистрации участка в ЕГРН нет, право аренды на него отсутствует, межевание не проведено.

Таким образом, мониторинг, при помощи которого на электронных картах была сведена вся доступная на местах информация, позволил выявить большое количество неоформленных, в том числе не востребуемых, земель, формально находящихся в частной собственности. Стали видны изменения, которые долгое время никто не фиксировал. Где-то на месте пашни возник целый поселок. Земли, считавшиеся пастбищами или сенокосами, заросли деревьями и стали больше пригодны для лесозаготовок. Участки, которые, по отчетам, засевались полностью, на самом деле использовались на 80, а то и меньше процентов из-за их частичного затопления или некачественной обработки. Нарушились защитные полосы, которыми никто не занимался, из-за чего на некоторых участках началась деградация почв. С одной стороны, это усилило стремление власти на местах начать работу по переводу земель из одних категорий в другие, чтобы вывести хотя бы частично долго не обрабатываемые земли в залежи или в фонды запаса и навести порядок в земельном учете. Но с другой стороны, на пути давно назревшей трансформации землеустройства возникли важные практические вопросы, ответы на которые еще не найдены. Кто должен брать на себя затраты, связанные с изменением конфигурации и категорий участков, их межеванием и всем сопутствующим юридическим оформлением? Как следует менять границы и права собственности на частично не используемые участки, которые находятся в долевой собственности и, значит, физически не разделены между владельцами. Как надо поступать в таких случаях: сокращать земельную долю каждого участника или же кого-то из них лишать доли? Кто будет компенсировать эти потери, кто возьмет на себя бремя нового землеустройства, чтобы повысить качество землепользования и привести в порядок все документы?

Перечисленные выше вопросы не исчерпывают всех проблем, связанных с задуманной властями и уже осуществляемой на практике цифровой трансформацией землепользования и землеустройства. Попытки государства разобраться с запутывавшимся десятилетиями клубком земельных проблем непосредственно на местах – на сельских территориях похвальны, но они вновь выстроены в логике приватизационных лет. Тогда государство, раздав землю – сначала виртуально, а потом и физически, устранилось от доведения изыскательских и юридических работ по передаче земли новым собственникам до конца, отказалось брать на себя расходы по землеотводу и обустройству участков и полноценному (всеохватному) земельному учету. Передав эти вопросы в руки частных лиц и «облегчив их участь» заявительным принципом оформления прав на недвижимость, государство способствовало возникшему «земельному хаосу».

На этот раз федеральные и региональные власти вновь пытаются перенести тяжесть ответственности за наведение порядка в землепользовании на местные органы власти, у которых нет для этого ни финансовых, ни кадровых ресурсов¹³. О восстановлении прежних регулярно контролирующих эти вопросы районных институций (земельных комитетов), которые бы профессионально следили за хозяйственным оборотом не только муниципальных, но и частных земель, а не ограничивались сбором неточной информации, пока речи не идет. Нет запроса и на такой отдельный фронт работы, как последовательный разбор существующих земельных отношений с позиции подтвержденных имущественных прав, решения юридических вопросов с не востребованными долями и другими необрабатываемыми и неоформленными землями. Чтобы эпопея с «муниципализацией»

¹³ Так, в 2019 г. было объявлено о начале кампании по уточнению данных о земельных участках, в отношении которых не начисляется налог. Исправлением «некондиционной» (неполной) информации путем обхода каждого потенциального плательщика должны были заняться сотрудники администраций муниципальных органов власти при поддержке федеральной налоговой службы и Росреестра. Возможные суммы налоговых доначислений оценивались в 3,6 млрд руб. (URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4027340>).

невостребованных земель в очередной раз не превратилась в способ перекладывания рисков и штрафов за ненадлежащее землепользование на местные органы власти, необходимо разработать несколько схем легализации этих земель, учитывающих специфику развития локального сельского хозяйства. Стандартизация управленческих практик важна, но любая управленческая инициатива, в том числе цифровизация, должна опираться прежде всего на здравый смысл и практические навыки людей, профессионально разбирающихся в той области, в которой предполагается осуществление очередных новаций. Иначе «лукавые цифры» из бумажных отчетов переместятся в компьютерные базы данных.

Функционирующая в нынешнем виде информационная система «Респак» в первую очередь ориентирована на решение фискальной задачи – увеличить поступления от имущественных налогов и отсеять от государственной поддержки тех сельхозпроизводителей, кто нарушает правила ее получения. Но пренебрежение частными интересами землепользователей, которое можно усмотреть в навязывании им определенных способов ведения бизнеса (от выбора сортов семян до «умной специализации» [2]) и требованиях столь подробного геолокационного указания структуры всех посевов, вполне эффективно заменяемого спутниковым мониторингом, может поставить под удар замыслы, касающиеся цифровизации этой сферы. Разными правдами и неправдами производители будут скрывать токсичную для них информацию или же отказываться от взаимодействия с государственными структурами.

ВЫВОДЫ

Наше исследование позволяет сделать вывод, что в случае с цифровой трансформацией в сфере аграрного землепользования мы наблюдаем имеющий институциональную природу конфликт, проявляющийся в попытке внедрить современные информационные технологии в не готовую к этому институциональную среду. Невозможно формализовать игру, ведущуюся по нечетким правилам, не меняя

самих правил. Другими словами, экономические агенты – будущие операторы и пользователи стандартизованных цифровых ресурсов пока не готовы к пресловутой «цифровой трансформации». И 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. Быстрые изменения формальных институтов всегда возможны, ведь не так сложно принять новый закон или постановление, но их исполнению будут препятствовать устойчивые неформальные практики и институты. Изменение неформальных институтов и исторически укорененных локальных практик, как известно, представляет собой длительный и слабоуправляемый процесс. Минимизация уже очевидных сейчас сложностей и издержек очередной реформы в сфере землепользования, на наш взгляд, требует трансформации всей системы отношений между регуляторами, землевладельцами и землепользователями: от правил государственной поддержки производителей до легальных механизмов аккумуляции земельных ресурсов (прежде всего невостребованных) у эффективных землепользователей. В противном случае иницилируемые сверху весьма дорогостоящие мероприятия не дадут ожидаемого эффекта и, как это часто бывало, вместо упорядочивания системы земельных отношений могут привнести в нее еще больший, на этот раз «цифровой», хаос.

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект 20-011-00088 «Архитектура земельных отношений и специфика землепользования в сибирских регионах: экономико-социологический подход»)

Список источников

1. Алексеев А.И., Сафронов С.Г., Савоскул М.С., Кузнецова Г.Ю. Основные тенденции эволюции сельского расселения России в XX – начале XXI вв. // ЭКО. – 2019. – № 4. – С. 26–49.
2. Алещенко В.В., Алещенко О.А. «Умная специализация» регионов Сибири в сфере сельскохозяйственного производства // ЭКО. – 2020. – № 7. – С. 111–129.

3. Барсукова С., Звягинцев В. Земельная реформа в России в 1990–2000-е годы: намерения и последствия // Реформы в России в 2000-е годы: от законодательства к практикам. – М.: ИД ВШЭ, 2016. – С. 87–107.

4. Буздалов И.Н. Аграрная политика: научные основы и «особый российский путь» ее осуществления // Россия и современный мир. – 2015. – № 2 (87). – С. 129–143.

5. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2018 году. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2020. – 340 с.

6. Звягинцев В.И. И опять земельный вопрос // ЭКО. – 2014. – № 2. – С. 143–152.

7. Моляренко О.А. Формирование государственной статистики: взгляд «снизу» // ЭКО. – 2019. – № 10. – С. 8–34.

8. Нефедова Т.Г. Двадцать пять лет постсоветскому сельскому хозяйству России: географические тенденции и противоречия // Известия Российской академии наук. Сер. географическая. – 2017. – № 5. – С. 8–19.

9. Савенко Г.В., Ялбулганов А.А. Земельные участки: образование, межевание и земельные иски (вторая половина XVIII – начало XXI в.). – М.: ИД ВШЭ, 2017. – 269 с.

10. Узун В.Я. «Белые пятна» и неиспользуемые сельхозугодья: что показала сельскохозяйственная перепись 2016 г. // Мониторинг экономической ситуации в России. – 2017. – № 21 (59). – С. 14–21.

11. Узун В.Я., Шагайда Н.И. Аграрная реформа в постсоветской России: механизмы и результаты. – М.: Дело, 2015. – 352 с.

12. Фадеева О.П. Оскудеет ли сибирская нива? Аграрная политика в зеркале всероссийских сельскохозяйственных переписей // ЭКО. – 2018. – № 12. – С. 143–162.

13. Фадеева О.П., Нефёдкин В.И. Локальные рынки земли: от виртуальных к реальным // ЭКО. – 2017. – № 6. – С. 83–101.

14. Форбруг А. Не только о земле и о ее захватах: дисперсное лишение прав в сельской России // Крестьяноведение. – 2018. – Т. 3, № 3. – С. 19–47.

15. Шагайда Н.И. Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика. – М.: Институт Гайдара, 2010. – 332 с.

16. Шагайда Н.И., Алакоз В.В. Земля для людей. – М.: Фонд «Центр стратегических разработок», 2017. – 30 с.

17. Edelman M., Oya C., Borrás S.M. Global land grabs: Historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories // Third World Quarterly. – 2013. – Vol. 34, No. 9. – P. 1517–1531.

18. Serova E.V. Challenges of the Russian agricultural sector in the mid-term // Russian Journal of Economics. – 2020. – No. 6 (1). – P. 1–5.

19. *Visser O., Mamonova N., Spoor M.* Oligarchs, megafarms and land reserves: Understanding land grabbing in Russia // *Journal of Peasant Studies*. – 2012. – Vol. 39, No. 3-4. – P. 899–931.

20. *Wengle S.A.* Local effects of the new land rush: How capital inflows transformed rural Russia // *Governance*. – 2017. – Vol. 91. – P. 1–19.

Информация об авторах

Фадеева Ольга Петровна (Россия, Новосибирск) – кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: fadееva@ieie.nsc.ru); доцент Новосибирского национального исследовательского государственного университета (630090, Новосибирск, ул. Пирогова, 2).

Нефёдкин Владимир Иванович (Россия, Новосибирск) – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: nefedkin@ieie.nsc.ru); доцент Новосибирского национального исследовательского государственного университета (630090, Новосибирск, ул. Пирогова, 2).

DOI: 10.15372/REG20200406

Region: Economics & Sociology, 2020, No. 4 (108), p. 123–150

O.P. Fadeeva, V.I. Nefedkin

AGRARIAN LAND USE IN RUSSIA AND SIBERIAN REGIONS UNDER DIGITAL TRANSFORMATION

The article discusses agricultural land-use problems in Russia and Siberia and the opportunities to grow its value thanks to digital transformation. An analysis of land statistics, collected from censuses and annual reports of the Russian Ministry of Agriculture, shows that the present data are incomplete and inconsistent. Low quality of information on agricultural land availability and use is one of the main factors hindering a full-fledged land market and an increase in land-use efficiency.

Semi-formalized interviews with heads and specialists of district administrations in Altai Krai show that most land registration and inventory decision-making have been delegated to local authorities. Unified geographic information systems and databases with up-to-date information on the quantity and quality of available land resources, distribution of land rights and the nature of land use could bring changes to the monitoring of land use in the agricultural sector. However, using digital technologies alone does not guarantee any improvement in data quality. It may be obstructed by various institutional, legal, economic, organizational, technological, and social factors that substantially determine local practices developed under inconsistent land reform.

We conclude that minimizing the difficulties and costs of the next land-use innovations, which are already evident at the moment, involves transforming the entire system of relations between regulators, landowners and land users: from rules of state support for producers to legal mechanisms for the accumulation of land resources (primarily unclaimed) from efficient land users. Otherwise, rather costly measures initiated from above will not give the expected effect and instead of streamlining the system of land relations may bring even greater “digital chaos”.

Keywords: land reform; farmland; agrarian land use; inventory; information systems; Altai Krai

For citation: *Fadeeva, O.P. & V.I. Nefedkin. (2020). Agrarnoe zemlepolzovanie v Rossii i v regionakh Sibiri v usloviyakh tsifrovoy transformatsii [Agrarian land use in Russia and Siberian regions under digital transformation]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 4 (108), 123–150. DOI: 10.15372/REG20200406.*

The publication is prepared within the framework of the project No. 20-011-00088 “Architecture of land matters and land use specifics in Siberian regions: economic and sociological approach” supported by funding from the Russian Foundation for Basic Research

References

1. *Alekseev, A.I., S.G. Safronov, M.S. Savoskul & G.Yu. Kuznetsova. (2019). Osnovnye tendentsii evolyutsii selskogo rasseleniya Rossii v XX – nachale XXI vv. [The main trends in the evolution of rural settlement in Russia in the XX – early XXI centuries]. EKO [ECO], 4, 26–49.*

2. *Aleschenko, V.V. & O.A. Aleschenko.* (2020). “Umnaya spetsializatsiya” regionov Sibiri v sfere selskokhozyaystvennogo proizvodstva [“Smart specialization” of Siberian regions in agricultural production]. *EKO [ECO]*, 7, 111–129.

3. *Barsukova, S. & V. Zvyagintsev.* (2016). Zemelnaya reforma v Rossii v 1990–2000-e gody: namereniya i posledstviya [Land reform in Russia in 1990–2000-ies: intend and consequence]. *Reformy v Rossii v 2000-e gody: ot zakonodatelstva k praktikam (kollekt. monografiya)* [Reforms in Russia in the 2000s: From Legislation to Practices]. Moscow, HSE Publ., 87–107.

4. *Buzdalov, I.N.* (2015). Agrarnaya politika: nauchnye osnovy i “osobyy rossiyiskiy put” ee osushchestvleniya [Agrarian politics: scientific grounds and the “authentic Russian path” of its implementation]. *Rossiya i sovremennyy mir [Russia and the Contemporary World]*, 2 (87), 129–143.

5. *Doklad o sostoyanii i ispolzovanii zemel selskokhozyaystvennogo naznacheniya Rossiyskoy Federatsii v 2018 godu* [Report on the Agricultural Land Health and Use in the Russian Federation in 2018]. (2020). Moscow, Rosinformagrotekh Publ., 340.

6. *Zvyagintsev, V.I.* (2014). I opyat zemelnyy vopros [Again, the land question]. *EKO [ECO]*, 2, 143–152.

7. *Molyarenko, O.A.* (2019). Formirovanie gosudarstvennoy statistiki: vzglyad “snizu” [Generating state statistics: a view from “below”]. *EKO [ECO]*, 10, 8–34.

8. *Nefedova, T.G.* (2017). Dvadtsat pyat let postsovetскому selskomu khozyaystvu Rossii: geograficheskie tendentsii i protivorechiya [Twenty-five years of post-Soviet Russian agriculture: geographic trends and contradictions]. *Izvestiya Rossiyskoy akademii nauk. Seriya geograficheskaya* [Herald of the Russian Academy of Sciences. Series: Geography], 5, 8–19.

9. *Savenko, G.V. & A.A. Yalbulganov.* (2017). Zemelnye uchastki: obrazovanie, mezhevanie i zemelnye iski (vtoraya polovina XVIII – nachalo XXI v.) [Land Parcels: Formation, Surveying, and Land Lawsuits (from the mid-18th to the early 21st century)]. Moscow, HSE Publ., 269.

10. *Uzun, V.Ya.* (2017). “Belye pyatna” i neispolzuemye selkhozugodya: chto pokazala selskokhozyaystvennaya perepis 2016 g. [“Blind spots” and unused agricultural land: results of the 2016 all-Russia census of agriculture]. *Monitoring ekonomicheskoy situatsii v Rossii* [Monitoring of Russia’s Economic Outlook], 21 (59), 14–21.

11. *Uzun, V.Ya. & N.I. Shagayda.* (2015). Agrarnaya reforma v postsovetской Rossii: mekhanizmy i rezulyaty [The Agrarian Reform in Post-Soviet Russia: Mechanisms and Results]. Moscow, Delo Publ., 352.

12. *Fadeeva, O.P.* (2018). Oskudeet li sibirskaya niva? Agrarnaya politika v zerkale vserossiyskikh selskokhozyaystvennykh perepisey [Will the Siberian fields become poorer? Agrarian policy in the mirror of all-Russian agricultural censuses]. *EKO [ECO]*, 12, 143–162.

13. *Fadeeva, O.P. & V.I. Nefedkin.* (2017). Lokalnye rynki zemli: ot virtualnykh k realnym [Local land markets: from virtual to real]. *EKO [ECO]*, 6, 83–101.

14. *Forbrug, A.* (2018). Ne tolko o zemle i o ee zakhvatakh: dispersnoe lishenie prav v selskoy Rossii [Not about land, not quite a grab: dispersed dispossession in rural Russia]. *Krestyanovedenie* [Russian Peasant Studies], Vol. 3, No. 3, 19–47.

15. *Shagaida, N.I.* (2010). Oborot sel'skokhozyaystvennykh zemel v Rossii: transformatsiya institutov i praktika [Farmlands Turnover in Russia: Transformation of Institutions and Practices]. Moscow, Gaidar Institute Publ., 332.

16. *Shagaida, N.I. & V.V. Alakoz.* (2017). Zemlya dlya lyudey [Land for the People]. Moscow, Center for Strategic Research Publ., 30.

17. *Edelman, M., C. Oya & S.M. Borrás.* (2013). Global land grabs: Historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories. *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 9, 1517–1531.

18. *Serova, E.V.* (2020). Challenges for the development of the Russian agricultural sector in the mid-term. *Russian Journal of Economics*, 6 (1), 1–5.

19. *Visser, O., N. Mamonova & M. Spoor.* (2012). Oligarchs, megafarms and land reserves: Understanding land grabbing in Russia. *Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, No. 3–4, 899–931.

20. *Wengle, S.A.* (2017). Local effects of the new land rush: How capital inflows transformed rural Russia. *Governance*, 91, 1–19.

Information about the authors

Fadeeva, Olga Petrovna (Novosibirsk, Russia) – Candidate of Sciences (Sociology), Leading Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: fadeeva@ieie.nsc.ru); Associate Professor at Novosibirsk National Research State University (2, Pirogov st., Novosibirsk, 630090, Russia).

Nefedkin, Vladimir Ivanovich (Novosibirsk, Russia) – Candidate of Sciences (Economics), Senior Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: nefedkin@ieie.nsc.ru); Associate Professor at Novosibirsk National Research State University (2, Pirogov st., Novosibirsk, 630090, Russia).

Поступила в редколлегию 13.09.2020.

После доработки 13.09.2020.

Принята к публикации 14.09.2020.

© Фадеева О.П., Нефёдкин В.И., 2020