



Научная статья

УДК 332.36

doi: 10.55186/25876740\_2022\_65\_1\_9

## К ВОПРОСУ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ГРАНИЦ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Е.В. Черкашина, А.В. Федоринов, О.А. Сорокина, К.И. Черкашин

Государственный университет по землеустройству, Москва, Россия

**Аннотация.** В статье приведен авторский анализ практических вопросов установления границ земель сельскохозяйственного назначения на территории муниципального образования. Проведенное исследование показало, что отсутствие законодательного обеспечения и работающей методики по установлению границ земель сельскохозяйственного назначения спровоцировало прирост темпов выбытия земель из хозяйственного оборота. Проанализированы порядок и основные этапы процедуры получения исходных материалов для установления границ земель сельскохозяйственного назначения. Даны предложения по изменению классификации земель на уголья с целью упрощения и ускорения работ по аэрофото- и космической съёмке, снижения количества споров по вопросу отнесения их к определенному виду угодий, а также унификации взаимодействия с Росреестром при подготовке сведений об устанавливаемых границах.

**Ключевые слова:** установление границ земель сельскохозяйственного назначения, классификация земельных угодий, землеустроительная экспертиза, инвентаризация земель, земли лесного фонда, колхозные леса

Original article

## ON THE ISSUE OF ESTABLISHING THE BOUNDARIES OF AGRICULTURAL LAND

E.V. Cherkashina, A.V. Fedorinov, O.A. Sorokina, K.I. Cherkashin

State University of Land Use Planning, Moscow, Russia

**Abstract.** The article examines the problems of establishing the boundaries of agricultural land and land within this category. The given example of land management expertise to determine the ownership of land plots covered with forests and tree-shrub vegetation in the Novosibirsk region demonstrates the absence of a unified legislative practice and working methodology for assigning land plots and establishing the boundaries of agricultural land, which leads to the retirement of land from economic circulation due to the uncertainty of their legal status. The procedure and the main stages of the procedure for obtaining raw materials for establishing the boundaries of agricultural land are analyzed. Proposals are made to change the classification of lands into lands in order to simplify and accelerate work on aerial and space photography, reduce the number of disputes on the issue of attributing land to a particular type and unify interaction with the Federal Register when uploading this information.

**Keywords:** establishment of boundaries of agricultural lands, classification of land, land management expertise, land inventory, forest lands, collective farm forests

**Введение.** Актуальность работ по установлению границ земель сельскохозяйственного назначения определена требованиями охраны, а также изменением их использования в современном сельскохозяйственном производстве [2, 3, 5]. Задачи по определению границ земель сельскохозяйственного назначения, сформулированные Государственной программой эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14.05.2021 № 731, интенсификация аграрной сферы, внедрение новых методов обработки земель и цифрового внутрихозяйственного учета земель, направленного на поиск путей снижения затрат на единицу площади, обуславливают необходимость совершенствования системы классификации земельных угодий.

**Методология.** Согласно Межгосударственному стандарту ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) «Земли. Термины и определения», введённому в действие Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 28.10.85 № 3453, земельные уголья — земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей и отличающиеся по природно-историческим признакам.

В том же ГОСТ сельскохозяйственное уголье — земельное уголье, систематически используемое для получения сельскохозяйственной продукции.

Несельскохозяйственные уголья в составе земель сельскохозяйственного назначения подразделяются на земли, находящиеся в стадии восстановления плодородия и мелиоративного строительства; земли под лесами; под древесно-кустарниковой растительностью; под водными объектами; под болотами; под застройкой; под дорогами; нарушенные земли; прочие земли [4, 6, 10].

Имеющиеся теоретические определения не снимают проблемы по выделению сельскохозяйственных угодий в общей массе земель сельскохозяйственного назначения. По нашим наблюдениям наибольшую проблему представляет идентификация земельных участков, покрытых лесами и древесно-кустарниковой растительностью и относящихся к землям сельскохозяйственного назначения. До начала перераспределения земель, вызванного реформами 90-х годов 20-го века, существовали такие понятия, как колхозные леса и приписные леса.

Согласно Постановлению Совмина СССР от 4 марта 1968 года N 144 «Об утверждении положения о колхозных лесах» колхозными лесами

признаются леса, находящиеся на землях, предоставленных колхозам в бессрочное пользование, и зарегистрированные в установленном порядке в земельно-учетных документах.

Леса приписные — леса, закрепленные на определенный срок за отдельными министерствами, ведомствами, организациями.

Данные леса являлись частью государственного лесного фонда СССР, но относились к категории земель «земли сельскохозяйственного назначения». По нашему мнению, эти леса должны оставаться в той же категории, так как они имеют значимое средостабилизирующее и охранное назначение. Сельские леса — являются не только средством защиты почв, стокорегулирования и водоохраны, но, прежде всего, мощным биосферным фактором релаксации (постепенного ослабления процессов деструкции) и реставрации (восстановления исходного состояния) компенсаторно-регуляторного потенциала сельскохозяйственных угодий [1]. Перевод, а вернее переучет этих земель в земли лесного фонда экологически не безопасен и экономически не целесообразен.

К сожалению, сотрудники Рослесхоза не признают такого понятия, как «сельские» леса и считают, что все территории, покрытые лесом, априори относятся к категории лесного фонда.

При оформлении прав на земельные участки «лесники» используют материалы лесоустройства, которые зачастую не утверждены, оформлены ненадлежащим образом и нигде не зарегистрированы. Часто «лесники» в 90-е и 2000-е годы, при обосновании границ земельных участков, оперировали таким понятием, как «глазомерная съемка». Опора на документацию Рослесхоза может привести к выбытию из земель сельскохозяйственного назначения значительных площадей сельскохозяйственных угодий.

Ситуация осложняется тем, что при разработке проектов перераспределения, как правило, сельскохозяйственные угодья передавались в собственность, а остальные угодья в бессрочное пользование и никаким образом не оформлялись. Сельхозтоваропроизводители с целью сокращения земельного налога и затрат на обустройство территории старались отказаться от несельскохозяйственных угодий [11]. Из-за перечисленных выше причин сложилась ситуация, когда в земли лесного фонда пытаются внести все земли, имеющие хоть какие-то признаки лесов.

**Проведение исследования.** Рассмотрим спор в Новосибирской области о земельных участках отмеченных, как «лесные выделы 24, 27, 29, 35, 50 лесного квартала № 294 Мышланского лесохозяйственного участка Сузунского лесничества», тянувшийся с 2019 года. Данные участки представлены на рис. 1.

На рисунке 1 показаны несколько лесных колков, состоящих из берез расположенных на большом (более 100 га) массиве пашни. Лесные колки (колки) — небольшие леса в лесостепи, образованные берёзой или осиною, изредка ивой, приуроченные к увлажнённым местам. Колки расположены в плоских блюдцеобразных понижениях, западинах, главным образом на водоразделах. Колки характерны для лесостепи Западной Сибири.

На всех землеустроительных картах Сузунского района (проекты внутрихозяйственного землеустройства разных лет, проект внутрихозяйственной оценки земель 1992 года и проект перераспределения земель 1994 года) данные колки обозначены как земли сельскохозяйственного назначения.

Официальная информация по Сузунскому району свидетельствует, что на территории административного района, кроме лесов Сузунского лесхоза к которому в основном относятся сосняки, находятся леса Министерства сельского хозяйства Российской Федерации площадью 19084 га и общим запасом 2662,5 тыс. м<sup>3</sup>, леса колхозов площадью 30599 га и общим запасом 4321,9 тыс. м<sup>3</sup>, и леса других министерств и ведомств общей площадью 5334 га и общим запасом 353 тыс. м<sup>3</sup>. Эти леса представлены, в основном, небольшими массивами с преобладанием березовых насаждений.

Несмотря на достаточный уровень лесистости Сузунского района (35%) представители лесничества пытаются в суде доказать права собственности на данные лесные колки.

**Результаты и обсуждения.** Данный пример демонстрирует отсутствие законодательной практики и утвержденной на региональном и государственном уровне методики отнесения земель к категории сельскохозяйственного назначения, установления границ земель данной категории, что приводит к длительной судебной волоките и выбытию земель из хозяйственного оборота по причине неопределенности их правового статуса.



Рисунок 1. Схема расположения лесных колков отмеченных, как «лесные выделы 24, 27, 29, 35, 50 лесного квартала № 294 Мышланского лесохозяйственного участка Сузунского лесничества» на публичной кадастровой карте

Figure 1. The layout of the forest stakes marked as «forest allotments 24, 27, 29, 35, 50 of the forest quarter No. 294 of the Myshlansky forestry site of the Suzunsky forestry» on the public cadastral map

По нашему мнению, решающим фактором для отнесения земель к категории сельскохозяйственного назначения должны быть материалы землеустройства предыдущих периодов, хранящиеся в государственном фонде данных, полученных в результате проведения землеустройства [8, 9]. Картографическая информация, содержащаяся в данных материалах, позволит однозначно определить местоположение границ земель сельскохозяйственного назначения. Если на инвентаризируемую территорию не сохранились проекты землеустройства, то необходимо воспользоваться планшетами, которые в советский период в разные годы разрабатывал Всероссийский институт сельскохозяйственных и аэрофотогеодезических изысканий. По этим же материалам можно в рамках категории земель сельскохозяйственного назначения выделить сельскохозяйственные и несельскохозяйственные угодья. Далее путем сравнения архивных данных и современного состояния земельных угодий необходимо установить выбывшие земли и земли, находящиеся в активном экономическом обороте.

Для выявления современного состояния земель сельскохозяйственного назначения целесообразно использовать данные аэрофото- или

космической съёмки [7]. С целью упрощения и ускорения работ предлагается отказаться от такого вида угодий, как залежь, а сенокосы и пастбища объединить в общее понятие — кормовые угодья. Это позволит избежать ошибок при идентификации и оцифровке материалов съёмки (рис. 2).

Несельскохозяйственные угодья при подготовке картографического материала целесообразно подразделять на:

- земли застройки (животноводческие и складские комплексы, усадьбы сельскохозяйственных организаций и др.),
- земли инженерной и транспортной инфраструктуры (внутрихозяйственные магистральные дороги, магистральные скотопогоны, коммуникации),
- лесные площади, с выделением лесных полос.

Остальные угодья возможно относить к другим угодьям (водохозяйственные объекты, овраги, кустарник и др.).

Минимальное количество видов угодий позволит избежать споров по вопросу отнесения угодья к тому или иному виду, сократить работы по созданию планово-картографического материала и упростит взаимодействие

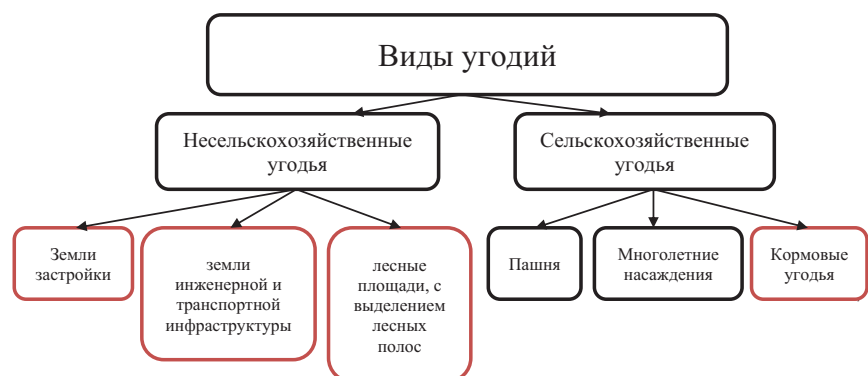


Рисунок 2. Предлагаемая классификация угодий  
Figure 2. Proposed land classification



с Росреестром при выгрузке данной информации. При дальнейшей работе после внесения сведений об угодьях в ЕГРН возможно выделить подвиды угодий, тем самым вернуться к системе, применяемой в Советском Союзе.

Для этого необходимо обновить землеустроительные знаки, которые последний раз были изданы Росгипроземом в 1966 г. (М.: Росгипрозем, 1966 «Условные знаки, применяемые при землеустройстве»).

Так же необходимо отметить, что сельскохозяйственные угодья входят в состав земель других категорий: земли лесного фонда, населенных пунктов. На землях лесного фонда — это, как правило, кормовые угодья, арендуемые сельхозтоваропроизводителями и участки пашни, используемые лесничествами для выращивания кормовых культур для диких животных. На землях населенных пунктов — это территории функциональной зоны «для сельскохозяйственного производства». Такие земли не относятся к землям сельскохозяйственного назначения и границы этих земель должны определяться в рамках установления границ земель соответствующих категорий.

**Выводы.** Рассмотренные материалы землеустроительной экспертизы по установлению права собственности на земельные участки, покрытые лесами и древесно-кустарниковой растительностью, на территории Сузунского района Новосибирской области, являющиеся примером судебной практики, возникающей по причинам отсутствия работающей методики по отнесению земельных участков к категории земельного фонда и установлению границ земель категории сельскохозяйственного назначения. Длительные и затратные судебные разбирательства сопровождается выбытие земель из хозяйственного оборота в связи с неопределенностью их правового статуса. В таких условиях с целью упрощения и ускорения работ по съемке, снижения количества споров по вопросу отнесения угодья к тому или иному виду, унификации взаимодействия с Росреестром, авторами даны предложения по совершенствованию классификации земель на угодья.

При установлении границ земель сельскохозяйственного назначения необходимо организовать проведение землеустроительных работ одновременно и по единой методике, что позволит аграрному сектору экономики страны эффективно функционировать все будущие

периоды. Гораздо проще и правильнее на этапе установления границ снять максимум противоречий, возможно с помощью землеустроительных экспертиз, чем в последствии путем судебных решений менять уже узаконенные границы категорий земель.

#### Список источников

1. Войтук М.М. Сельские леса, их особенности и продуктивность // Вестник Московского государственного университета леса — Лесной вестник. 2005. № 5. С. 126-135.
2. Волков С.Н., Липски С.А., Черкашина Е.В. Опыт проведения инвентаризаций земель в России: правовые аспекты // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2020. № 1(180). С. 5-11.
3. Волков С.Н. Развитие землеустройства в Российской Федерации // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2020. № 7 (186). С. 1.
4. Волков С.Н., Шаповалов Д.А. Цифровое землеустройство — новые горизонты АПК // Роль аграрных вузов в реализации национального проекта «Наука» и Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017-2025 годы : Материалы Всероссийского семинара-совещания проректоров по научной работе вузов Минсельхоза России, Саратов, 26-29 июня 2019 года / Под редакцией И.Л. Воронникова; ФГБОУ ВО Саратовский ГАУ. Саратов: Общество с ограниченной ответственностью «Амирит», 2019. С. 8-23.
5. С.Н. Волков, Е.В. Черкашина, Д.А. Шаповалов и др. Землеустроительное обеспечение ввода в хозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации (Теория и практика): Монография. Москва: Государственный университет по землеустройству, 2020. 484 с.
6. Землеустроительное обеспечение реализации государственных программ и приоритетных национальных проектов по развитию АПК и других отраслей экономики [Текст]: монография / под общ. ред. С.Н. Волкова М.: ГУЗ, 2017. 568 с.
7. Комаров С.И., Рассказова А.А. Прогнозирование и планирование использования земельных ресурсов и объектов недвижимости: учебник для бакалавриата и магистратуры. Москва: Издательство Юрайт, 2019. 298 с. URL: <http://biblio-online.ru/bcode/441859>
8. Липски С.А. Земельные ресурсы как ключевой фактор обеспечения продовольственной безопасности // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2015. № 2. С. 6-11.
9. Липски С.А. Правовые аспекты ненадлежащего использования земельных участков сельскохозяйственного назначения и принудительного прекращения прав на них // Право и инвестиции. 2012. № 3-4 (50). С. 36-40
10. Липски С.А. Рациональное использование сельскохозяйственных угодий как важный фактор обеспечения продовольственной безопасности. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2013. № 3. С. 15-20.

11. Сорокина О.А., Петрова Л.Е. Современное состояние полевых лесных насаждений в Российской Федерации // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2014. № 12. С. 23-27.

#### References

1. Voityuk M.M. (2005). Sel'skie lesa, ikh osobennosti i produktivnost'. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta lesa — Lesnoi vestnik*, no. 5, pp. 126-135.
2. Volkov S.N., Lipski S.A., Cherkashina E.V. (2020). Opyt provedeniya inventarizatsii zemel' v Rossii: pravovye aspekty. *Zemleuстройство, kadastr i monitoring zemel'*, no. 1(180), pp. 5-11.
3. Volkov S.N. (2020). Razvitiye zemleuстройства v Rossiiskoi Federatsii. *Zemleuстройство, kadastr i monitoring zemel'*, no. 7(186), pp. 1.
4. Volkov S.N., Shapovalov D.A. (2019). *Tsifrovoye zemleuстройство — novye gorizonty APK. Rol' agrarnykh vuzov v realizatsii natsional'nogo proekta «Nauka» i Federal'noi nauchno-tekhnicheskoi programmy razvitiya sel'skogo khozyaistva na 2017-2025 gody: Materialy Vserossiiskogo seminar-soveshchaniya prorrektorov po nauchnoi rabote vuzov Minsel'khoza Rossii, Saratov, 26-29.06.2019. Pod redaktsiei I.L. Vorotnikova; FGBOU VO Saratovskii GAU. Saratov: Obshchestvo s ogranichennoi otvetstvennost'yu «Amirit», pp. 8-23.*
5. Volkov S.N., Cherkashina E.V. Shapovalov D.A. (2020). *Zemleuстроitel'noe obespechenie vvoda v khozyaistvennyi oborot neispol'zuemykh zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya Rossiiskoi Federatsii (Teoriya i praktika): Monografiya. Moscow: State University of Land Use Planning, 484 p.*
6. *Zemleuстроitel'noe obespechenie realizatsii gosudarstvennykh programm i prioritnykh natsional'nykh proektov po razvitiyu APK i drugih otraslei ehkonomiki [Tekst]: monografiya / pod obshch. red. S.N. Volkova — Moscow: State University of Land Use Planning, 2017, 568 p.*
7. Komarov S.I., Rasskazova A.A. (2019). Prognozirovanie i planirovanie ispol'zovaniya zemel'nykh resursov i ob'ektov nedvizhimosti: uchebnik dlya bakalavriata i magistratury. Moscow: Izdatel'stvo Yurait, 298 p. URL: <http://biblio-online.ru/bcode/441859>
8. Lipski S.A. (2015). Zemel'nye resursy kak klyuchevoi faktor obespecheniya prodovol'stvennoi bezopasnosti. *Zemleuстройство, kadastr i monitoring zemel'*, no. 2, pp. 6-11.
9. Lipski S.A. (2012). Pravovye aspekty nadenadlezhashchego ispol'zovaniya zemel'nykh uchastkov sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya i prinuditel'nogo prekrashcheniya prav na nikh. *Pravo i investitsii*, no. 3-4 (50), pp. 36-40
10. Lipski S.A. (2013). Ratsional'noe ispol'zovanie sel'skokhozyaistvennykh ugodii kak vazhnyi faktor obespecheniya prodovol'stvennoi bezopasnosti. *Zemleuстройство, kadastr i monitoring zemel'*, no. 3, pp. 15-20.
11. Sorokina O.A., Petrova L.E. (2014). Sovremennoe sostoyanie polezashchitnykh lesnykh nasazhdenii v Rossiiskoi Federatsii. *Zemleuстройство, kadastr i monitoring zemel'*, no. 12, pp. 23-27.

#### Информация об авторах:

**Черкашина Елена Вячеславовна**, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры землеустройства, Государственный университет по землеустройству, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1371-7778>, [cherkashina@infokad.ru](mailto:cherkashina@infokad.ru)

**Федоринов Александр Васильевич**, кандидат сельскохозяйственных наук, доцент кафедры землеустройства, Государственный университет по землеустройству, ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6566-9328>, [ezdok1@bk.ru](mailto:ezdok1@bk.ru)

**Сорокина Ольга Анатольевна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры землеустройства, Государственный университет по землеустройству, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6149-1195>, [sorokinaoa81@gmail.com](mailto:sorokinaoa81@gmail.com)

**Черкашин Кирилл Игоревич**, кандидат экономических наук, руководитель направления по анализу данных, Публичное акционерное общество «Сбербанк России», ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0138-5083>, [KICherkashin@sberbank.ru](mailto:KICherkashin@sberbank.ru)

#### Information about the authors:

**Elena V. Cherkashina**, doctor of economics, associate professor, professor of the department of land use planning, State university of land use planning, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1371-7778>, [cherkashina@infokad.ru](mailto:cherkashina@infokad.ru)

**Alexander V. Fedorin**, candidate of agricultural sciences, associate professor of the department of land use planning, State university of land use planning, ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6566-9328>, [ezdok1@bk.ru](mailto:ezdok1@bk.ru)

**Olga A. Sorokina**, candidate of economic sciences, associate professor of the department of land use planning, State university of land use planning, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6149-1195>, [sorokinaoa81@gmail.com](mailto:sorokinaoa81@gmail.com)

**Kirill I. Cherkashin**, candidate of economic sciences, head of data analysis, Sberbank of Russia Public Joint Stock Company Russia, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0138-5083>, [KICherkashin@sberbank.ru](mailto:KICherkashin@sberbank.ru)

