

УДК 349.414(470):349.44

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСУ ДЕЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА НА КАТЕГОРИИ ЗЕМЕЛЬ

А.А. Жидков

Тверской государственной университет

Рассматриваются проблемы и перспективы отмены деления земельного фонда Российской Федерации на категории. Исследуется и оценивается проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», приводятся комментарии и отзывы к данному законопроекту.

Ключевые слова: государственное управление земельным фондом, отмена деления земель на категории, территориальное зонирование.

В качестве одного из принципов земельного законодательства в п. 8 ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации¹ (далее – ЗК РФ) закреплено деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Содержание принципа деления земель по целевому назначению на категории раскрывается помимо подп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ также в других его статьях, например, ст. 7, 8, 77 – 103 и др. Как отмечает С.А. Боголюбов, данный принцип не уступает по важности другим принципам земельного законодательства и представляет собой один из основных методов регулирования земельных отношений и государственного управления земельным фондом². Несмотря на то, что основные принципы деления земель по целевому назначению были разработаны и оформлены правом в «дореформенный» период, актуальность этого не исчезла и сейчас: поскольку у государства остается функция регулирования хозяйственной деятельности, постольку оно должно обеспечить

¹ См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 12.12.2011; с изм. и доп., вступающими в силу с 06.01.2012) // Рос. газ. 2001, 30 окт. № 211 – 212.

² См.: Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Мазуров А.В. и др. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постоянными материалами и судебной практикой / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2006. С. 42.

различные виды хозяйствования и социальной жизни определенной территориальной базы. Это и достигается институтом деления земель по целевому назначению. Поэтому современная земельная реформа не отменила установленное ранее деление земель по целевому назначению³.

Между тем Министерство экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития РФ) разработало законопроект об отмене деления земель на категории. Как отметила Э.С. Набиуллина, в 2011 г. министр экономического развития, «когда вводилось деление земель на категории, государство хотело тем самым ограничить бессистемную застройку, сохранить сельхозугодия, особо охраняемые зоны. В настоящее время по особо охраняемым территориям существует отдельный закон и все вопросы в этой части решаются. В отношении сельхозугодий закон фактически не работает, поскольку эти земли все равно застраиваются»⁴.

В настоящее время разработан Проект Федерального закона N50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую"⁵. Проект был внесен 06.04.2012 г. и 12 апреля рассмотрен Советом ГД ФС РФ. Было принято решение направить указанный проект Президенту Российской Федерации, в комитеты, комиссию Государственной Думы, фракции в Государственной Думе, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации, законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также на заключение в Правовое управление Аппарата Государственной Думы. Отзывы, предложения и замечания принимались Комитетом Государственной Думы по

³ См.: Боголюбов С.А., Бондаренко Д.С., Галиновская Е.А. и др. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой / под ред. С.А. Боголюбова. СПб., 2009. С. 38.

⁴ См.: Смольякова Т. Земельный вопрос – категоричный ответ. Минэкономразвития предлагает ликвидировать традиционную классификацию земель // Рос. газ. 2011. 4 окт. № 5607 (231).

⁵ См.: Проект Федерального закона № 50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" (ред., внесенная в ГД ФС РФ). Внесен депутатами Государственной Думы А.В. Кнышовым, А.Л. Маркиным, В.В. Парахиным. [Электронный ресурс.] URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=PRJ;n=94248>.

земельным отношениям и строительству до 12 мая 2012 г. Рассмотрение законопроекта включено в план весенней сессии 2012 г.⁶

Данный проект, по замыслу авторов, направлен на совершенствование и упрощение существующего порядка определения правового режима использования земель путем проведения зонирования, а также исключения института категории земель как способа определения разрешенного использования земельных участков, дублирующего институт территориального планирования и градостроительного зонирования⁷. По мнению сторонников законопроекта, деление земель на категории как основание определения их правового режима имеет ряд существенных недостатков.

Так, к 1 января 2013 г. должны быть разработаны и утверждены правила землепользования и застройки во всех поселениях, городских округах. При отсутствии указанного документа вступает в силу запрет на предоставление для строительства земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на выдачу разрешения на строительство, на изменение вида разрешенного использования земельного участка. Правила землепользования и застройки определяют виды разрешенного использования земельных участков, параметры строительства на них, за исключением земельных участков, в отношении которых градостроительные регламенты не устанавливаются или на которые действие градостроительных регламентов не распространяется. Кроме того, в настоящее время виды разрешенного использования земельных участков во многом обусловлены отношением земельного участка к той или иной категории земли. При этом градостроительное зонирование является предметом законодательства о градостроительной деятельности, деление земель на категории – предметом земельного законодательства. В связи с этим, как отмечают создатели законопроекта, возникает дублирование в правовом регулировании вопроса определения правового режима земельных участков. При этом перевод земельных участков из одной категории в другую является длительным процессом. Сложность процедуры перевода земель из одной категории в другую, отсутствие

⁶ См.: Паспорт проекта Федерального закона № 50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" [Электронный ресурс.] URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=PRJ;n=93958;page=esse>

⁷ См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" [Электронный ресурс.] URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=PRJ;n=94249;page=esse>

конкретных регламентирующих признаков обоснованности перевода приводят к принятию произвольных решений, к возникновению коррупциогенных факторов. Кроме того, в настоящее время существование дублирующих правовых институтов приводит к тому, что для изменения разрешенного использования земельного участка необходимо в большинстве случаев принятие двух решений. Одно – решение органа власти об изменении категории земельного участка и другое – решение об изменении его разрешенного использования. При этом порядок и основания для изменения категории и разрешенного использования земельного участка различны. Не совпадают также органы государственной власти и органы местного самоуправления, уполномоченные на принятие решений об изменении категории земельного участка и его разрешенного использования. Эта процедура создает затруднения для правообладателей земельных участков. Границы деления земель на категории в документах, как правило, не определяются. В таких случаях возникает неопределенность в отношении принадлежности конкретного земельного участка к той или иной категории, что часто порождает необходимость дополнительных решений об отнесении земельных участков к определенной категории и может явиться причиной злоупотреблений со стороны должностных лиц, увеличения рисков на рынке недвижимости. Данное обстоятельство также делает затруднительным присвоение категории земель земельному участку, образуемому из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, так как в государственном кадастре недвижимости не ведется учет земель как объекта, следовательно, отсутствует ясность в вопросе о том, к какой категории земель должен быть отнесен вновь образованный земельный участок. Кроме того, различие между категориями земель постепенно сокращается. Например, на землях лесного фонда можно вести сельское хозяйство, размещать порты, вести добычу полезных ископаемых, на землях сельскохозяйственного назначения осуществлять дачное, а по сути жилищное, строительство, на землях поселений допускается любая деятельность. Это подтверждает то, что деление земель на категории при наличии института разрешенного использования земельных участков утрачивает свой смысл.

До 31 декабря 2012 г. должны быть утверждены генеральные планы поселений, городских округов, устанавливающие функциональные зоны, которые также не имеют никакой юридической связи с понятием категории земель.

Авторы законопроекта также отмечают, что существующее в российском земельном праве понятие «категория земель» не имеет точного соответствия в европейских системах правового регулирования, где вид использования земель устанавливается по результатам утверждения плана развития территории.

Для исключения приведенных недостатков авторы законопроекта предлагают следующее:

1) исключить из действующего законодательства понятие «категория земель». При этом Земельный кодекс Российской Федерации дополняется нормами о составе и видах территориальных зон, которые устанавливаются в документах территориального зонирования;

2) законопроектом вводятся понятия «сельскохозяйственный регламент» и «регламент использования территорий». Введение понятия сельскохозяйственного регламента, устанавливаемого для зон сельскохозяйственного назначения, имеет своей целью акцентирование внимания на особой важности сельскохозяйственных земель, основное назначение которых – сельскохозяйственное производство, а также на сохранении особо ценных продуктивных земель, что подтверждается особым порядком изменения их границ (законом субъекта Российской Федерации);

3) законопроект учитывает важность и необходимость сохранения лесного фонда, водного фонда, особо охраняемых природных территорий, законопроектом устанавливаются особые правила изменения границ таких территорий. Режим использования этих территорий определяется отраслевым законодательством;

4) в связи с исключением из законодательства Российской Федерации деления земель на категории и обеспечения учета различных ограничений, устанавливаемых в границах тех или иных зон с особыми условиями использования территории, законопроектом также систематизируются и уточняются положения о таких зонах, в том числе в части установления их границ, ограничений прав землепользователей и порядка возмещения убытков в связи с установлением таких зон.

По мнению авторов, предлагаемые изменения систематизируют положения об ограничениях в использовании земельных участков и позволяют обеспечить права и законные интересы собственников земельных участков, расположенных в границах охранных и защитных зон, равно как и публичные интересы. Социально-экономические последствия принятия данного законопроекта состоят в укреплении института собственности, исключении дублирующих правовых институтов, обеспечении единообразного порядка установления и изменения разрешенного использования земельных участков, повышении эффективности управления земельными ресурсами, развитии системы планирования и зонирования территорий в целях обеспечения их устойчивого развития.

Данный законопроект вызвал неоднозначную реакцию среди общественности, чиновников и специалистов в области земельного права. В частности, против реформы выступил В.В. Путин, на момент заявления состоявший в должности Премьер-министра. По его мнению, исключение из законодательства категории земель

сельскохозяйственного назначения, которые являются главным средством производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны, противоречит ранее принятым принципам формирования специального правового режима в отношении таких земель⁸.

Против законопроекта высказались и многие общественные организации, крестьянские и фермерские хозяйства, опасаясь, что с отменой категорий земель земли, предназначенные для ведения сельского хозяйства, беспрепятственно будут использоваться для других целей, без учета потребностей сельского хозяйства⁹.

Стоит согласиться с авторами законопроекта относительно упрощения порядка предоставления земель под возведение объектов, поскольку предполагается одноуровневый порядок согласований по земельным участкам. Предполагается и механизм охраны интересов различных категорий землепользователей, поскольку для каждой территориальной зоны законопроект дает исчерпывающий перечень объектов, которые на ней могут располагаться. В то же время нельзя оставлять без внимания проблему угрозы продовольственной безопасности страны. Частым явлением в современной России является злоупотребление правом, и отмена категории сельскохозяйственных земель, на наш взгляд, может привести к нецелому использованию таких земель, даже при закреплённом закрытом перечне объектов, которые могут на них возводиться.

Многие исследователи указывают также на трудности исполнения предлагаемого закона в связи с тем, что муниципальные образования не успевают разработать генеральные планы. Новый закон может вступить в силу только после того, как будут приняты документы территориального планирования. Соглашаясь с данным тезисом, стоит отметить, что проблема заключается не только в отсутствии ряда документов территориального планирования, но и в качестве уже принятых документов. Так, Главное управление архитектуры и градостроительства Тверской области отмечает, что в большинстве муниципальных образований Тверской области отсутствуют генеральные планы. При главном управлении архитектуры и градостроительства Тверской области создана рабочая группа по предварительному рассмотрению проектов документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований. В результате совместной работы удается

⁸ См.: Необходимо сохранить категорию земель сельхозназначения [Электронный ресурс.] URL: <http://www.ria.ru/economy/20120418/629458921.html>

⁹ См.: Агропромышленники встали на защиту земель сельхозназначения. [Электронный ресурс.] URL: <http://domsadvoda.ru/news-line/top-news-line/2786-premjer-vistupil-protiv-otmeni-kategorii-zemelj-seljhohnaznachenija.html>

предотвратить ошибки проектирования, обеспечить их соответствие нормам градостроительного законодательства, однако работа будет завершена не раньше 2013 года¹⁰.

Таким образом, по нашему мнению, отмена категорий земель в России преждевременна, поскольку это может привести к неконтролируемому процессу использования земель не по назначению. В частности, проект федерального закона требует существенной доработки в части охраны земель сельскохозяйственного назначения. И для того, чтобы предлагаемый закон действовал в случае его принятия, необходима большая подготовительная работа по принятию генеральных планов строительства в муниципальных образованиях во всех регионах России, а эта работа при соблюдении должного качества генеральных планов займет длительный период.

Список литературы

1. Агропромышленники встали на защиту земель сельхозназначения. [Электронный ресурс.] URL: <http://domsadovoda.ru/news-line/top-news-line/2786-premjer-vistupil-protiv-otmeni-kategorii-zemelj-seljhohnaznachenija.html>
2. Боголюбов С.А., Бондаренко Д.С., Галиновская Е.А. и др. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) /. под ред. С.А. Боголюбова. СПб., 2009.
3. Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Мазуров А.В. и др. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой /. под ред. С.А. Боголюбова. М., 2006.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 12.12.2011; с изм. и доп., вступающими в силу с 06.01.2012) // Рос. газ., 2001, 30 окт. № 211 – 212.
5. Необходимо сохранить категорию земель сельхозназначения [Электронный ресурс.] URL: <http://www.gia.ru/economy/20120418/629458921.html>
6. Паспорт проекта Федерального закона N 50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» [Электронный ресурс.] URL:

¹⁰ См.: Рассматриваются генеральные планы сельских поселений [ст., электронный ресурс]. – Официальный сайт Правительства Тверской области. – Режим доступа: <http://www.region.tver.ru/news/?id=4004>

<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=PRJ;n=93958;page=esse>

7. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» [Электронный ресурс.] URL:
<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=PRJ;n=94249;page=esse>
8. Проект Федерального закона № 50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (ред., внесенная в ГД ФС РФ). Внесен депутатами Государственной Думы А.В. Кнышовым, А.Л. Маркиным, В.В. Парахиным. [Электронный ресурс.] URL:
<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=PRJ;n=94248>
9. Рассматриваются генеральные планы сельских поселений [Электронный ресурс.] URL:
<http://www.region.tver.ru/news/?id=4004>
10. Смольякова Т. Земельный вопрос – категоричный ответ. Минэкономразвития предлагает ликвидировать традиционную классификацию земель // Рос. газ. 2011. 4 окт. № 5607 (231).

**THE PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON
QUESTION OF DEVISION THE LAND FUND TO CATEGORIES OF
LAND IN RUSSION FEDERATION**

A.A. Zhidkov

Tver State University

The author researched problems and prospects of the abolition of the division of the land fund into categories. The federal law in draft is researched and evaluated. The author gave comments and reviews of this bill.

Keywords: *public land management, the abolition of the division of land into categories, division of land to areas.*

Об авторе:

ЖИДКОВ Александр Александрович – студент IV курса юридического факультета Тверского государственного университета; e-mail: mrzhidkov@mail.ru; 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33.