

Последствия отмены категорий земель

О.Н. Соболева, Е.А. Романченко

Ростовский государственный университет путей сообщения

Аннотация: В статье рассматриваются основные положения законопроекта об отмене категорий земель и возможные последствия его принятия. Данный законопроект направлен на совершенствование и упрощение действующего порядка определения правового режима использования земель путем проведения территориального зонирования, а также исключения института категории земель как способа определения разрешенного использования земельных участков. В работе проанализированы преимущества данных норм, особенно в градостроительной деятельности, и недостатки, прежде всего, в сфере охраны земель. Особое значение уделено принципам оценки продуктивности сельскохозяйственных земель.

Ключевые слова: категория земель, территориальное зонирование, вид разрешенного использования, продуктивность земель сельскохозяйственного назначения, градостроительная деятельность.

Согласно ст.7 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 N 136-ФЗ весь земельный фонд страны разделен на 7 категорий по целевому назначению. Для каждой категории земель определен свой правовой режим использования земель. Внутри каждой категории есть виды разрешенного использования земель, которые конкретизируют способы и цель использования земельных участков.

Деление земель на категории основано на выявленном перечне основных функций, осуществляемых землей в обществе. При этом земля имеет следующие назначения:

- территория расселения людей (земли населенных пунктов);
- производственный (хозяйственный) ресурс (земли сельскохозяйственного назначения, земли промышленности и иного специального назначения);
- природоохранное и природоресурсное (земли лесного, водного фондов, земли особо охраняемых территорий и объектов);
- территории государственных и муниципальных образований.

Деление земель на категории обеспечивает гарантированное закрепление земельных территорий для выполнения этих функций [1].

Данный институт деления земельного фонда страны существует практически в неизменном виде более 20 лет. Состоятельность такой системы проверена практикой, и все свои возможности еще категории земель не реализовали.

В тоже время Министерство экономического развития РФ подготовило новый законопроект об отмене категорий земель, который может вступить в силу с 1 января 2018 года. Изначально предполагалось принять документ до конца 2012 года. 9 декабря 2014 года Государственная Дума приняла в первом чтении законопроект № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» (далее Законопроект об отмене категорий земель, Законопроект). Но затем данный документ был отложен из-за явного недовольства законопроектом в российском обществе, и до сих пор он активно обсуждается и имеет неоднозначные оценки.

В пояснительной записке к проекту федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» указано, что Законопроектом предусматривается совершенствование и упрощение действующего порядка определения правового режима использования земель путем проведения территориального зонирования, а также исключения института категории земель как способа определения разрешенного использования земельных участков.

В основу территориального зонирования авторы законопроекта предлагают положить схемы территориального планирования субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований. Передача полномочий по зонированию территорий с одновременной отменой категорий земель органам местного самоуправления и субъектам федерации может привести к злоупотреблениям на местах и лоббированию интересов ограниченного числа лиц. Такая ситуация может отразиться на качестве утверждаемой документации и привести к неэффективным управленческим решениям в сфере землепользования.

Согласно законопроекту территориальные зоны устанавливаются в отношении всей территории муниципального образования за исключением:

- 1) лесного фонда;
- 2) водного фонда;
- 3) особо охраняемых природных территорий.

То есть фактически остается 3 категории земель, но статус категории они не имеют, в тоже время и к территориальным зонам не относятся. То есть даже понятийный аппарат в данном случае не определен и не имеет четкой формулировки, что само по себе вызовет большую сложность при реализации законопроекта.

В зависимости от назначения могут быть установлены следующие виды территориальных зон:

- 1) жилые зоны;
 - 2) общественно-деловые зоны;
 - 3) зоны сельскохозяйственного назначения;
 - 4) зоны огородничества и садоводства;
 - 5) зоны рекреационного назначения;
 - 6) производственные зоны;
 - 7) зоны энергетики;
 - 8) зоны транспорта;
 - 9) зоны связи;
-

- 10) зоны обеспечения космической деятельности;
- 11) зоны обеспечения обороны, безопасности и правопорядка;
- 12) зоны коммунально-инженерной инфраструктуры;
- 13) зоны специального назначения;
- 14) зоны запаса.

Территориальная зона - это совокупность смежных земельных участков, в отношении которых установлен единый перечень видов разрешенного использования или один вид использования.

Кроме того, виды разрешенного использования земельных участков устанавливаются регламентами использования территорий:

1) сельскохозяйственным регламентом - в отношении земельных участков в границах территориальных зон сельскохозяйственного назначения;

2) лесохозяйственным регламентом - в отношении земельных участков, расположенных в границах лесничеств и лесопарков, за исключением лесничеств и лесопарков, чья территория является особо охраняемой природной территорией;

3) регламентом охраны и использования особо охраняемых природных территорий в составе положения об особо охраняемой природной территории - в отношении земельных участков, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий;

4) градостроительным регламентом - в отношении земельных участков, не указанных выше по тексту.

Таким образом, для реализации законопроекта об отмене категорий земель необходимо разработать 4 регламента. Разработка градостроительных регламентов в настоящее время близится к завершению. Но остальные требуется составлять с нуля. Нужно отметить, что по стоимости и объему работ градостроительные регламенты самые дорогие.

При этом в финансово-экономическом обосновании законопроекта прямо указывается на отсутствие затрат федерального бюджета. Обязанность по разработке сельскохозяйственных регламентов законопроектом возложена на исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации. Как указано в письме от 07.04.2014 Законодательного Собрания Красноярского края «О проекте федерального закона № 465407-6» исходя из содержания сельскохозяйственных регламентов, потребуется проведение землеустроительных и картографических работ, а для выявления особо ценных сельскохозяйственных земель – почвенные, геоботанические и иные исследования, которые не проводились на протяжении десятилетий. Эти работы должны будут профинансировать субъекты Российской Федерации в установленные сроки. Это непомерное финансовое бремя для субъектов, и только по одной этой причине в предусмотренные сроки выполнить работы по разработке регламентов не представляется возможным.

Самыми спорными вопросами и широко обсуждаемыми в российском обществе являются лишение земель с/х назначения особого правового статуса, направленного на защиту самих земель и аграрных производителей.

В отношении земель сельскохозяйственного назначения законопроектом предлагается ввести следующие положения:

Зоны сельскохозяйственного назначения подразделяются на следующие виды:

- 1) зоны высокопродуктивных земель;
- 2) зоны продуктивных земель;
- 3) зоны низкопродуктивных земель.

Земли в границах зон сельскохозяйственного назначения подразделяются на сельскохозяйственные угодья и прочие земли.

К сельскохозяйственным угодьям относятся пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими).

Для защиты особо ценных сельскохозяйственных земель от негативного антропогенного воздействия устанавливаются охранные зоны.

В границах особо ценных сельскохозяйственных земель не допускается установление иных территориальных зон, кроме зон сельскохозяйственного назначения.

Необходимость исполнения данных норм законопроекта поставит субъекты Российской Федерации перед фактом крупномасштабных работ по инвентаризации земельных ресурсов, в первую очередь, сельскохозяйственного назначения. По мнению депутатов Законодательного Собрания Красноярского края, такие действия можно рассматривать как положительные, позволяющие актуализировать информацию о стратегических земельных ресурсах страны, однако их следует выполнять не в рамках отдельных норм, а как необходимый этап реализации земельной политики государства с объективным пониманием источников финансирования. В законопроекте не определен подход к формированию особо ценных сельскохозяйственных земель. Очевидно, что норма о выделении в границах зон сельскохозяйственного назначения особо ценных сельскохозяйственных земель должна стать новым институтом земельного права, а не идентифицироваться с существующим. К особо ценным землям необходимо отнести, в первую очередь, всю пашню в границах Российской Федерации. Это должно закрепляться на уровне закона, а не подзаконными актами, иначе под угрозу ставится продовольственная безопасность страны.

Важной концепцией в этом вопросе является, какие принципы определения земель по степени продуктивности станут основополагающими. Однозначно можно сказать, что именно бонитировка почв должна стать

основой для таких изысканий, и ни в коем случае кадастровая стоимость. Использование результатов кадастровой оценки разумно для целей налогообложения, залога, страхования и других рыночных и финансовых институтов [2,3]. Но качество земель имеет не столько стоимостное выражение, сколько экологическое и производственное. Наша страна обладает уникальными по своему составу, разнообразию и продуктивности почвенными ресурсами. И к ним и нужно относиться как к особо охраняемым объектам, необходимым для будущих поколений. Наши земли являются основой для продовольственной безопасности страны.

Именно поэтому подход к землям сельскохозяйственного назначения только как к объекту недвижимости не допустим.

Специалисты отмечают, что такие поправки - результат лоббистской деятельности крупных землевладельцев, которые тем самым хотят уменьшить число согласований, до предела упростив все процедуры изменения категорий и купли-продажи земель. Данный законопроект передает функцию государства по распоряжению стратегическими земельными ресурсами в далекие от совершенства и до сих пор несформированные в России рыночные условия [4].

Весь законопроект об отмене категорий земель направлен только на вовлечение максимально возможных площадей земель в градостроительную деятельность и в рыночный оборот. Для этих областей народного хозяйства законопроект имеет только плюсы:

- упрощается градостроительный документооборот;
- создаются условия для организации большего количества строительных площадок;
- правовой режим использования земель, разделенных на зоны, имеет меньше ограничений в использовании;

- упростится система управления земельными ресурсами и строительным комплексом;

- уменьшится количество споров, в том числе судебных, в связи с противоречиями, возникающими при определении разрешенного использования земельного участка, устанавливаемого в соответствии с градостроительными документами (документы зонирования) и в соответствии с видами деятельности, допустимыми в пределах определенной категории земель [5,6].

Кроме того, законодатели указывают, что различие между категориями земель постепенно сокращается. Так, 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 населенных пунктов допускается любая деятельность. Это также является подтверждением того, что необходимость деления земель на категории при наличии института разрешенного использования земельных участков утрачивает свой смысл.

Помимо этого, существующее в российском земельном праве понятие «категория земель» не имеет аналога в европейских системах правового регулирования, где вид использования земель устанавливается по результатам утверждения плана развития территории и не может быть значительно изменен [7].

Эти положения пояснительной записки к законопроекту самые спорные. Во-первых, в последнее время градостроительное законодательство активно меняется в сторону утверждения территориальных зон как основы развития страны и использования земельных ресурсов. И принятие нормы существенно подрывают систему деления земель страны на категории. С самого начала принятия таких норм входило в конфликт с нормами земельного законодательства. И конечно, в настоящее время нужно

приводить в соответствие друг с другом градостроительные и земельные нормы права. Вопрос: что для нашей страны важнее, земля как уникальный природный ресурс и средство производства в аграрной сфере или земля как пространственный базис для мегаполисов, торговых комплексов и жилой застройки? Речь о крупном и массовом строительстве производственных объектов не идет, потому что проводимая в настоящее время экономическая политика страны не создает даже условий для такого строительства, тем более не имеет финансовых и технологических мощностей.

Учитывая размеры нашей страны, разнообразие экологических, биологических, социально-экономических, производственных факторов развития территорий, а также то, что аграрное производство является одной из важных отраслей народного хозяйства, нашей жизнедеятельности и экономической и продовольственной безопасности страны, постановка интересов застройщиков во главу нормативного обеспечения использования территорий будет непростительной ошибкой [8,9].

Стоит отметить, что законопроект проект исключает положения об установлении особых правовых режимов использования земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей [10]. Каким образом возможно установление территориальных зон на таких землях? Непродуманные нормы изменения земельного законодательства затрагивают вопросы соблюдения гражданских прав населения нашей страны.

Что касается утверждения, что понятие "категория земель" не имеет аналога в европейских системах правового регулирования, то возникает вопрос, а почему мы должны ориентироваться на европейскую систему, а иногда и слепо ее копировать? Существует в мире множество различных систем регулирования землепользования, и самое главное, российскому

законодательству нужна своя собственная система, учитывающая наши особенности развития и потребности.

Литература

1. Галиновская Е.А. О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2012. - №10. - С. 78-81.
 2. Trawiński B., 2013. Evolutionary Fuzzy System Ensemble Approach to Model Real Estate Market based on Data Stream Exploration. Journal of Universal Computer Science. Vol. 19, N 4: pp. 539-562.
 3. Дегтярева С.М. Проблемы оценки земель сельскохозяйственного назначения // Вестник ОрелГАУ, 2009. - № 4. - С.56-59.
 4. Иватанова О.А., Крылов А.И. Влияние возможной отмены категорий земель на эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. - 2013. - №3-2. - С. 98-102.
 5. Куликова Л.В. Отмена отдельных категорий земель // Северо-Кавказский юридический вестник. - 2012. - №3. - С. 53-57.
 6. Власенко Т.В. Организационно-территориальный механизм использования городских ландшафтов // Интернет-журнал Науковедение. 2012. № 3 (12). URL: naukovedenie.ru/sbornik12/12-37.pdf
 7. Finger, R. and N. Bennit, 2014. A Note on the Effects of the Income Stabilisation Tool on Income Inequality in Agriculture. Journal of Agricultural Economics, Volume 65(Issue 3): pp.739–745.
 8. Цвиль М.М., Шуმიлина В.Е. Экономический анализ и моделирование в сельском хозяйстве // Инженерный вестник Дона, 2014, №4 URL: ivdon.ru/ru/magazine/archive/N4y2014/2555/.
-



9. Кильчукова А.Л., Хуранова З.Б., Кясов Т.А. Инструменты повышения эффективности управления АПК региона и обеспечение его устойчивого развития // Инженерный вестник Дона, 2015, №1 URL: ivdon.ru/ru/magazine/archive/n1y2015/2767/.

10. Симонов В.И. К вопросу о влиянии отмены отдельных категорий земель на отношения по их охране // Право. Законодательство. Личность. - 2012. - Т. 14. № 1. - С. 115-122.

References

1. Galinovskaya E.A. Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii. 2012. №10: pp. 78-81.

2. Trawiński B. Journal of Universal Computer Science, 2013. vol. 19, no. 4: pp. 539-562.

3. Degtyareva S. M. Vestnik OrelGAU, 2009. No. 4. pp. 56-59.

4. Ivatanova O.A., Krylov A.I. Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki. 2013. №3-2: pp. 98-102.

5. Kulikova L.V. Severo-Kavkazskiy yuridicheskiy vestnik. 2012. №3: pp. 53-57.

6. Vlasenko T.V. Internet journal «Science of Science». 2012. No. 3 (12). URL: naukovedenie.ru/sbornik12/12-37.pdf

7. Finger, R. and N. Bennit, 2014. A Note on the Effects of the Income Stabilisation Tool on Income Inequality in Agriculture. Journal of Agricultural Economics, Volume 65(Issue 3). pp. 739–745.

8. Cvil' M.M., Shumilina V.E. Inženernyj vestnik Dona (Rus), 2014, №4 URL: ivdon.ru/ru/magazine/archive/N4y2014/2555.

9. Kilchukova A.L., Huranova Z.B, Kyasov T.A. Inženernyj vestnik Dona (Rus), 2015, №1 URL: ivdon.ru/ru/magazine/archive/n1y2015/2767/.

10. Simonov V.I. Pravo. Zakonodatel'stvo. Lichnost'. 2012. V. 14. № 1: pp. 115-122.