

Оценка проектов законодательных актов в области землеустройства

Д. М. Хомяков, профессор (Аграрный центр МГУ)

Среди основных направлений пространственного развития РФ выделяются конкретные задачи, в том числе, формирования территорий экологического благополучия посредством реализации мероприятий по сохранению и восстановлению природной среды, обеспечению качества окружающей среды, необходимого для комфортной и безопасной жизни человека, а также устойчивого развития экономики (Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года»).

В настоящее время действует Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О землеустройстве». Федеральный закон от 13.05.2008 № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» исключил из него территориальное землеустройство. Оно распределяет земли между субъектами хозяйствования, землевладельцами и землепользователями.

Действующий закон устанавливает правовые основы проведения землеустройства в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов. Статьями 9 и 11 в нем закреплено, что почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания проводятся в целях получения информации о состоянии земель, в том числе почвы.

«Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 28.12.2024) в статье 42 закрепил, что собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, но их использующие, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту; осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе меры пожарной безопасности; не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы.

Статья 68. Землеустройство включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

Минсельхоз России 03.03.2025 разместил на портале regulation.gov.ru проект нового, существенно отличающегося от действующего сейчас, Федерального закона «О землеустройстве» (ID проекта 02/04/03-25/0015515).

В случае его принятия, закон будет направлен на создание системы стратегического управления земельными ресурсами, потребует усиление цифровизации и централизации планирования в этой сфере, узаконивает федеральную и региональные карты сельскохозяйственных земель, регламенты их использования и схемы работ по сохранению плодородия и повышению эффективности АПК. Проект призван решить ряд накопленных проблем — интенсификацию земледелия, воспроизводство плодородия почв, возвращение земель в оборот и многие другие.

Сама суть землеустройства, согласно законопроекту, осталась неизменной — это комплекс мероприятий по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для

осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

Список его объектов(статья 10) законопроекта расширен по сравнению с действующим законом. Землеустройство проводится в отношении образованных в соответствии с законодательством РФ территорий, зон, земельных участков и их частей. Землеустройство также может проводиться в отношении территории РФ, территории субъекта РФ, территории муниципального образования или их части, совокупности земельных участков (частей земельных участков).

Из пояснительной записки к проекту закона следует, что землеустройство является одним из основных институтов земельного законодательства. Отношения в области землеустройства направлены на обеспечение рационального использования и охрану земель, а также организацию сельских и иных территорий в целях устойчивого социально-экономического развития и охраны окружающей среды.

Так же землеустройство является механизмом, обеспечивающим планирование использования земли как природного ресурса и природного объекта на основе, полученной в результате исследования земель информации о ее состоянии. Это связывает землеустройство с деятельностью в области стратегического планирования.

В настоящее время в реализуемых документах территориального планирования и градостроительного зонирования отсутствуют границы земель сельскохозяйственного назначения, границы ценных и особо ценных продуктивных земель. Не реализован подход определения правового режима земельных участков на основании их качественных характеристик и отнесения к тому или иному виду угодий, что создает условия для необоснованного и бесконтрольного выбытия таких земель из сельскохозяйственного оборота.

Ввиду недостатков правового регулирования государственная политика в области землеустройства не осуществляется, что указывает негативное влияние на обеспечение охраны и рационального использования земель как природного ресурса и природного объекта.

В границах РФ расположена примерно шестая часть плодородных сельскохозяйственных угодий планеты. Вместе с тем площади пригодных для сельскохозяйственного производства и уровень плодородия земель постоянно сокращаются. При этом организационно-правовые основы обеспечения сохранности плодородия земель и планирования рационального использования и охраны земель в РФ во многом фрагментарны. Постоянно ухудшается экологическое состояние земель, увеличиваются площади, подверженные различным видам порчи и деградации – иссушению, опустыниванию, заболачиванию, утрате плодородного слоя почв и другим.

Существенны площади неиспользуемых и нерационально используемых земель, в том числе и в связи с просчетами в организации перераспределения и использования земель. При этом действенные инструменты ликвидации недостатков землепользования законодательно не закреплены и не имеют системного регулирования.

Основные принципы законодательства о землеустройстве, согласно законопроекту, в том числе: сохранение земель как средства производства в сельском и лесном хозяйстве; увеличение площади используемых сельскохозяйственных угодий; устранение и предупреждение возникновения недостатков землепользования, сохранение и улучшение антропогенных и природных ландшафтов; проведение землеустройства с учетом природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного особо ценного значения земель, а также требований законодательства РФ к их охране; обязательность учета землеустроительной документации при принятии решений об утверждении (изменении) документов территориального планирования, территориального зонирования, о создании или об изменении границ особо охраняемых природных территорий, документации по планировке территории,

лесохозяйственных регламентов.

Статья 12 посвящена изучению состояния земель и видам, осуществляемых для этого работ. Это проведение почвенных, геоботанических и других обследований земель, сбор и обобщение их результатов; составление тематических карт и атласов состояния и использования земель (в отношении всех категорий земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий); создание единой федеральной карты-схемы земель сельскохозяйственного назначения, включая сельскохозяйственные угодья (в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий).

Почвенные, геоботанические и другие виды обследования проводятся в отношении всех категорий земель с целью получения информации о состоянии земель, а также с целью выявления земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, затоплению, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивному и химическому загрязнению, биогенному заражению, опустыниванию, зарастанию сельскохозяйственных угодий кустарником и мелкоколесем, другим негативным явлениям.

Информация, полученная в результате обследований, предусмотренных настоящей частью, направляется в Государственный фонд данных, государственный фонд данных государственного экологического мониторинга, а в части земель сельскохозяйственного назначения также в государственный реестр земель сельскохозяйственного назначения (ЕФГИС ЗСН). Она используется для организации рационального использования земель и их охраны, а в части земель сельскохозяйственного назначения также для подготовки Схемы землеустройства, землеустроительных карт (схем) и проектов землеустройства, сельскохозяйственного зонирования, определения видов разрешенного использования, при проведении рекультивации, консервации земель, улучшения природных ландшафтов.

Материалы, подготовленные в результате изучения состояния земель, составляют информационную основу и используются в целях проведения землеустройства, принятия решений об изменении целевого назначения и разрешенного использования земель и земельных участков, разработки и реализации документов стратегического планирования.

Статья 13 закрепляет, что планирование и организация рационального использования земель и их охраны осуществляется в отношении всех категорий земель, за исключением земельных участков и (или) земель, в отношении которых в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности устанавливаются градостроительные регламенты.

Документом планирования, организации рационального использования и охраны земель является Схема землеустройства территории РФ, а региональным документом планирования, организации рационального использования и охраны земель является Землеустроительная карта (схема) территории субъекта РФ.

Постановлением Правительства РФ от 14.05.2021 № 731 (ред. от 16.05.2025) «О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» не позднее конца 2030 года планируется: реализация мероприятий по подготовке проектов межевания земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения и постановке их на государственный кадастровый учет внесением сведений в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН); получение полных, достоверных и актуальных сведений о количественных характеристиках и границах земель сельскохозяйственного назначения, включая количественные и качественные характеристики неиспользуемой пашни.

В документе предусмотрено создание единой федеральной карты-схемы земель сельскохозяйственного назначения, включая сельскохозяйственные угодья, в 87 субъектах

Российской Федерации до конца 2025 года. А также создание единой федеральной почвенной карты земель сельскохозяйственного назначения в 87 субъектах Российской Федерации до конца 2025 года. Это, вместе с существующим Единым государственным реестром почвенных ресурсов России послужит информационной основой пространственного размещения объектоагропроизводства и реализации принципов устойчивого развития АПК с учетом агроэкологических особенностей территории субъектов Российской Федерации.

Информация для принятия решений будет также накапливаться и использоваться при реализации Постановления Правительства РФ от 30.04.2025 № 597 «Об утверждении Правил взаимодействия Единой федеральной государственной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и иных государственных информационных систем».

Важно отметить, что принимая во внимание необходимость качественной оценки сельскохозяйственных угодий в рамках определения их кадастровой стоимости, рассматриваемым законопроектом, предусмотрено внесение изменений в Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и Федеральный закон от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке», предусматривающие обязательное рассмотрение на предмет влияния на кадастровую стоимость земельных участков сельскохозяйственного назначения, в границах которых расположены сельскохозяйственные угодья, сведений о состоянии их плодородия.

Ввести в действие данный закон предполагают с 01.03.2027. Очевидно, что пока остается открытым вопрос, какими силами и средствами будут осуществляться предусмотренные работы, кто будет их финансировать (федеральный или региональный бюджет, частные инвесторы, хозяйствующие субъекты, агропредприятия), какой объем финансовых ресурсов понадобится, на какой цифровой платформе будут размещены в итоге агрегированные геопространственные данные, кто и как будет разрабатывать алгоритмы и цифровые решения для осуществления всей масштабной планируемой деятельности и т.д.?

В процессе прохождения установленных процедур согласования и принятия законопроекта, до вступления в силу закона, многое из вышесказанного должно получить ответ. Весьма вероятно, что в составе Минсельхоза России может появиться новая Почвенно-землеустроительная служба.

Указом Президента РФ от 21.01.2020 № 20 (ред. от 10.03.2025) «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» в пункте 7 сформулированы национальные интересы государства на долгосрочный период, в том числе, восстановление и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предотвращение сокращения площадей земель сельскохозяйственного назначения, рациональное использование таких земель, защита и сохранение сельскохозяйственных угодий от водной и ветровой эрозии и опустынивания.

Далее в пункте 19 закреплено, что в области производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия необходимо осуществить повышение урожайности сельскохозяйственных культур, сохранение, восстановление и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения, их рациональное использование, соблюдение технологий агропроизводства, вовлечение в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых пахотных земель.

Реализация сформулированных в доктрине позиций требует постоянного изучения состояния земель сельскохозяйственного назначения, их периодического обследования, использования технологий дистанционного зондирования и комплексного землеустроительного обеспечения.

Перспективный план модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2023-2025 годы, утвержден Председателем Совета Ассамблеи в г.

Самарканде (Республика Узбекистан) 28.10.2022 № 54-33. Он включает разработку реализации задач сотрудничества государств - участников МПА СНГ в деятельности по сближению и совершенствованию национального законодательства. Среди заявленных документов Модельный закон «О землеустройстве». Его текст сейчас согласовывается органами представительной власти стран – членов СНГ.

В проекте модельного закона СНГ «О землеустройстве» используются следующие основные понятия:

1) землеустройство - система организационных, научных, технологических, экономических и иных мер, направленных на рациональное использование и охрану земель как природного ресурса и средства производства, улучшение и сохранение природных и антропогенных ландшафтов;

2) землеустроительная деятельность - деятельность в области организации и обеспечения землеустройства, осуществления землеустроительных мероприятий и проведения землеустроительных работ;

3) объекты землеустройства - земельный фонд государства, используемые в хозяйственной или иной деятельности земли, земельные участки, их части, территории, зоны или их части, в отношении которых осуществляется землеустроительная деятельность;

4) землеустроительное мероприятие - комплекс землеустроительных работ, выполняемых в рамках землеустроительной деятельности и направленных на решение задач землеустройства;

5) землеустроительные работы - научные, технологические (камеральные, полевые, обследовательские, изыскательские, проектные) и иные виды работ, выполняемые в рамках проведения землеустроительных мероприятий;

6) землеустроитель - физическое или юридическое лицо, осуществляющее землеустроительные мероприятия и работы;

7) землеустроительное дело - комплекс документов в текстовой и графической форме, подготовленных по результатам проведения землеустроительных работ в отношении объекта землеустройства;

8) землеустроительная документация - документы и материалы в текстовой и графической формах, оформленные по результатам проведения землеустроительных мероприятий и (или) работ;

9) карта (схема) землеустройства - вид землеустроительной документации, предусматривающий планирование рационального использования и охраны земель на основе проведенных исследований и оценки их качества;

10) проект землеустройства - вид землеустроительной документации, содержащий выраженные в текстовой и графической формах обоснование, перечень, содержание и этапы выполнения землеустроительных мероприятий и (или) работ в отношении объекта землеустройства;

11) карта (план) объекта землеустройства - вид землеустроительной документации, в графической и текстовой формах отображающий сведения об объекте землеустройства, включая местоположение границ объектов землеустройства, с указанием в том числе ценных и особо ценных земель, а также сельскохозяйственных территориальных зон, местоположения объектов регионального или местного значения, предусмотренных документами территориального планирования;

12) проект межевания - документ, вид землеустроительной документации, в котором в графической и текстовой формах отображены проектируемые местоположение и границы объекта землеустройства;

13) межевание - совокупность землеустроительных работ по установлению и описанию местоположения границ объектов землеустройства на местности;

14) зонирование сельских территорий – землеустроительное мероприятие по определению зон межселенных (сельских) территорий, в ходе которого могут быть

образованы зоны сельскохозяйственного производства, лесозащитные полосы, сельские дороги, зоны природных и антропогенных ландшафтов, зоны особо охраняемых территорий и объектов, рекреационные зоны, зоны развития сельских населенных пунктов, зоны земель лесного фонда, земель водного фонда, иные зоны, предусмотренные целями и задачами устойчивого развития сельских территорий;

15) сельскохозяйственное зонирование – землеустроительное мероприятие по установлению зон сельскохозяйственного использования на землях сельскохозяйственного назначения на основе оценки качества таких земель и их пригодности для ведения сельского хозяйства;

16) недостатки землепользования - признаки нерационального использования объектов землеустройства, в том числе наличие чересполосицы, вкрапливаний, вклиниваний, изломанности границ объектов землеустройства, дальнотемелья, неудобий, отрицательно влияющих на состояние и качество объектов землеустройства, на организацию хозяйственной и иной деятельности, охрану окружающей среды, устойчивое развитие территории;

17) неудобья - земли или участок земли, обладающие свойствами, препятствующими их эффективному хозяйственному использованию (овраги, болота, пески, др.);

18) рациональное использование земель - научно-обоснованное, сбалансированное использование земель как природного ресурса и пространственного базиса в целях обеспечения социально-экономического развития, с учетом сохранения для будущих поколений плодородных свойств и иных составляющих природного потенциала земли.

19) сельская территория - объект землеустройства, включающий в себя территории сельских поселений и межселенных территорий, в отношении которого проводятся землеустроительные мероприятия, направленные на обеспечение рационального использования и охрану земель сельских поселений и межселенных территорий в целях их устойчивого социально-экономического развития.

Статья 2. Цели и задачи землеустройства

1. Целями землеустройства являются:

1) обеспечение достижения целей и реализации задач государственной земельной политики, обеспечение земельными ресурсами в решении целей и задач пространственного и стратегического планирования;

2) обеспечение государственного управления земельным фондом государства;

3) создание условий для рационального использования и охраны земель как природного ресурса различных сфер хозяйствования, пространственного базиса реализации функций государства;

4) обеспечение сохранения и повышения плодородия земель как средства производства в сельском хозяйстве и основы обеспечения продовольственной безопасности государства;

5) обеспечение охраны земель как природного объекта, создание условий для сохранения природных свойств земель для обеспечения использования и охраны лесов, водных объектов основы охраны и использования особо охраняемых природных территорий и объектов, природных и антропогенных ландшафтов, охраны природной среды;

6) обеспечение установления, соблюдения и изменения правового режима земель;

7) организация сельских территорий, территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов для обеспечения традиционного образа жизни;

8) обоснование и установление границ объектов землеустройства;

8) иные цели, предусмотренные законами государства.

2. Задачами землеустройства являются:

1) получение достоверных сведений о качественных и количественных характеристиках земли как природного ресурса;

2) подготовка и реализация государственных и местных документов стратегического

планирования, предусматривающих планирование использования земельных ресурсов;

3) формирование эффективной системы землепользования в сельском хозяйстве и иных сферах хозяйствования, предупреждение и устранение недостатков землепользования;

4) проведение землеустроительных мероприятий и подготовка землеустроительной документации как основы установления, соблюдения и изменения правового режима земель;

5) адаптация использования и охраны земель к климатическим и иным негативным изменениям природного и антропогенного характера; 6) проведение землеустроительных мероприятий и подготовка землеустроительной документации как основы установления границ объектов землеустройства;

7) разработка мероприятий по обеспечению охраны и восстановлению нарушенных земель;

8) разработка мероприятий по обеспечению развития сельских территорий, сохранению и улучшению антропогенных и природных ландшафтов.

Даже из рассмотрения двух первых статей законопроекта можно сделать вывод о том, что национальное российское законодательство, развиваясь и совершенствуясь, уже сейчас та же намного опережает в понятийных и правовых подходах рамочный законопроект СНГ. Следует указать на декларативность рассмотренных выше норм в проекте и наличия множества научных терминов, требующих правового определения. Не урегулированность данного вопроса в дальнейшем приведет к возникновению правовых коллизий и не состыковок.