

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТАРНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ УСЛОВИЙ В СИСТЕМЕ НОВЫХ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

*К. В. Тихонова, В.Я. Ксенз, Ш.И. Магомедгаджиев, Д.А. Потанова
Донской государственный технический университет*

IMPROVEMENT OF INSTRUMENTARNO-TERRITORIALNYH OF CONDITIONS IN THE SYSTEM OF THE NEW LAND AND PROPERTY RELATIONS

*K.V. Tikhonova, V.Ya. Ksenz, Sh.I. Magomedgadzhiev, D.A. Potanova
Donskoy state technical university*

Анализируется переход от деления земель на категории к территориальному зонированию, который представлен как инструмент совершенствования земельно-имущественных отношений. В связи с этим рассматриваются основные аспекты законопроекта №465407-6, а также все сложности, связанные с его принятием. Приводятся мнения экспертов по поводу данного законопроекта. Их мнения разделились: одни поддержали его принятие, другие выступили с конструктивными возражениями по существу, указывающими на необходимость тщательной проработки закона. Делается вывод о целесообразности осуществления данной реформы в рамках общего совершенствования российского земельного законодательства, т.к. сохранение земель сельскохозяйственного назначения от застройки есть насущная необходимость современного сельского хозяйства, ведь оно обеспечивает продовольственную безопасность государства и его стратегический ресурс.

Ключевые слова: земельно-имущественные отношения, территориальное зонирование, категории земель, законопроект, правила землепользования и застройки.

Transition from division of lands into categories to territorial zoning which is presented as the instrument of improvement of the land and property relations is analyzed. In this regard the main aspects of the bill No. 465407-6 and also all difficulties connected with its acceptance are considered. Opinions of experts in an occasion of this bill are given. Their opinions were shared: one have supported its acceptance, others have performed with the constructive objections in essence indicating the need of careful study of the law. The conclusion about expediency of implementation of this reform within the general improvement of the Russian land legislation since preservation of lands of agricultural purpose from building is the urgent need of modern agriculture is drawn, it ensures food security of the state and its strategic resource.

Keywords: land and property relations, territorial zoning, categories of lands, bill, rules of land use and building.

Введение. Актуальность данной темы заключается в том, что в настоящее время проходит слушания проект закона №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», который вызвал широкое обсуждение и в том числе множество негативных отзывов. В подготовленном Минэкономразвития России законопроекте предусматривается переход от деления земель на категории к территориальному зонированию. Законопроект предлагает изменение существующего порядка путем установления правового режима земель, который опирается на институт земельных категорий. Также планируется исключить из действующего законодательства понятие «категория земель» и, как

следствие, процедуры отнесения и перевода земельных участков из одних категорий в другие. Важно отметить, что отмена деления земель по категориям станет возможной в случае, если на всей территории нашей страны завершится разработка и утверждение документов территориального планирования, которое определяет разрешенное использование земельных участков.

Основная часть. В данный момент одним из важнейших принципов земельного законодательства является деление земель на категории по целевому назначению. Данное деление основывается на принадлежности земель к определенной категории и виду разрешенного использования, соответствующему зонированию территории и требованиям законодательства. Между категориями земель различия постепенно сокращаются. В связи с этим, по мнению правительства РФ, необходимость в категориях земель при наличии института разрешенного использования земельных участков утрачивает смысл как основание для определения правового режима. Деление земель на категории имеет следующие недостатки:

1. Для изменения вида разрешенного использования земельного участка часто приходится вначале изменять его категорию. Для собственника земельного участка это означает, что на практике он не может длительный срок использовать свой участок в период проведения данных процедур. Так, в настоящее время, чтобы изменить вид разрешенного использования земельного участка, органы власти должны принять два решения: об изменении непосредственно самого разрешенного использования и об изменении категории земельного участка. В данном случае отличаются порядок и основания изменения, а решение принимают различные органы местного самоуправления и государственной власти.

2. Постепенно различия между категориями земель стираются. Это означает, что на землях сельскохозяйственного назначения могут размещаться не только сельскохозяйственные угодья, но и вестись производство, произрастать защитные лесополосы и прочее, а на землях лесного фонда, например, вестись добыча полезных ископаемых и т.д. В данном случае возникает неоднозначность отнесения земельного участка к какой-либо категории. Последнее приводит к необходимости принятия дополнительных решений об отнесении земельных участков к определенной категории.

3. Отсутствие четких границ земель определенных категорий в кадастре недвижимости. Нет ясности, к какой категории земель должны относиться вновь образуемые земельные участки, а также неразграниченные земли. Все это вносит путаницу в фактическое определение целевого назначения земель [1].

Целью законопроекта является создание условий, обеспечивающих устойчивое развитие муниципального образования, а также сохранение объектов культурного наследия и природной среды. Для осуществления этой цели предусматривается зонирование территорий муниципальных образований, кроме земель водного и лесного фонда, особо охраняемых природных территорий. Под территориальными зонами понимается совокупность смежных земельных участков, в отношении которых установлен единый перечень видов разрешенного использования или один вид использования.

В случае отмены категорий земли будут делиться в соответствии с обсуждаемым законопроектом на следующие зоны:

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

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

Следует также отметить, что отмена перевода земель, которые относятся к сельскохозяйственным угодьям, позволит защитить их от застроек и обеспечит безопасность сельхозугодий, которые являются стратегическим ресурсом России. Эти земли будут отражаться на утверждаемой муниципалитетом и согласованной с властями субъекта РФ карте сельскохозяйственного зонирования.

В соответствии со ст. 7 Земельного кодекса РФ в настоящее время земли подразделяются по целевому назначению на:

1. Земли сельскохозяйственного назначения.
2. Земли населенных пунктов.
3. Земли промышленности, транспорта, энергетики, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли специального назначения.
4. Земли особо охраняемых территорий и объектов.
5. Земли лесного фонда.
6. Земли водного фонда.
7. Земли запаса [2].

Согласно законопроекту российские регионы будут обязаны утверждать границы особо ценных сельскохозяйственных земель. Также в границах таких земель предусматривается запрет установления и изменения разрешенного использования на другие виды, кроме сельскохозяйственного производства.

В соответствии с законопроектом зоны сельскохозяйственного назначения делятся на следующие виды:

1. Зоны высокопродуктивных земель.
2. Зоны продуктивных земель.
3. Зоны низкопродуктивных земель.

Принятие вышеупомянутого законопроекта сможет привести к:

1. Созданию условий для единообразного порядка управления разрешенного использования земельных участков.
2. Укреплению института собственности.
3. Сокращению количества споров, в том числе судебных, связанных с противоречиями, которые возникают при определении разрешенного использования земельного участка, установленного документами зонирования и в соответствии с видами деятельности, предусмотренными определенной категорией земель.
4. Упрощению системы управления земельными ресурсами и строительным комплексом.

Если законопроект будет одобрен Госдумой, то предлагаемые поправки вступят в силу с 1 января 2018 года (за исключением отдельных положений).

Для субъектов земельного рынка и застройщиков отмена категорий является несомненным плюсом, поскольку нынешняя ситуация приводит к путанице понятий вида разрешенного использования и категории земель. Так, на землях населенных пунктов, если вид разрешенного использования будет соответствующий, возможно строительство жилого дома, завода, склада. Например, категория — земли населенных пунктов, а вид разрешенного использования — для многоэтажного строительства. Однако возможна и следующая ситуация: категория — земли населенных пунктов, а вид разрешенного использования — строительство логистического комплекса. В связи с этим возникает вопрос: так ли необходимо присвоение категории, ведь основным критерием является вид разрешенного использования, регламентируемый правилами землепользования и

застройки (ПЗЗ). На основании данных, опубликованных Росреестром за январь-сентябрь 2015 года о количестве зарегистрированных прав на земельные участки, можно заключить, что наиболее популярными являются земли населенных пунктов, поскольку на них можно построить различные объекты, коль скоро это регламентировано соответствующими документами.

Таким образом, можно сделать вывод о пользе отмены категорий земель, заключающейся в отсутствии путаницы. По правилам землепользования и застройки можно будет сразу понять, как использовать участок. Один документ будет регулировать и регламентировать все вопросы, связанные с переводом и использованием земель.

Отмена категорий будет выгодна также владельцам небольших участков. Например, если человек владеет земельным участком, находящимся в зоне строительства объектов промышленности с категорией и видом разрешенного использования для сельскохозяйственной деятельности площадью в один гектар, то в случае отмены категорий земель основополагающим документом становится ПЗЗ. В дальнейшем владелец может привести назначение участка в соответствие с ПЗЗ и получить промышленный участок, стоимость которого будет в 10 раз выше исходного.

В случае принятия данного законопроекта будет необходимо осуществить зонирование всей территории РФ. Прежние ПЗЗ нужно будет привести в соответствие с новым классификатором видов разрешенного использования земельных участков, утвержденным приказом Министерства экономического развития Российской Федерации № 540 от 01.09.2014. Также станет необходимым проведение работ с землями сельскохозяйственного назначения по вычленению из них особо ценных сельскохозяйственных угодий. В результате выполнения вышеперечисленного:

1. Каждый сможет найти ПЗЗ своего района и получить информацию о планах развития территории, на которой проживает.
2. Снизятся барьеры для застройки.
3. Использование земельных участков будет зафиксировано, и изменять вид их использования можно будет только в соответствии с зонированием.
4. Появится ясное представление о развитии территорий.

На основании вышесказанного можно сделать вывод о необходимости внесения изменений в систему управления земельными ресурсами на законодательном уровне в форме перехода от деления земельного фонда страны на категории к территориальному зонированию. В целом можно утверждать, что различия между категориями земель постепенно сокращаются, это указывает на отсутствие необходимости деления земель на категории при наличии института разрешенного использования. Таким образом, законопроект об отмене категорий земель направлен на упрощение градостроительного документооборота и создание условий для организации большего количества строительных площадок. Несомненным его преимуществом является то, что правовой режим использования земель, разделенных на зоны, имеет меньше ограничений в использовании.

Помимо плюсов, представленный законопроект имеет огромное количество минусов. Так, Владимир Яхонтов, управляющий партнер «МИЭЛЬ-Загородная недвижимость», считает, что «законопроект об отмене категорий земель не является самым удачным. Существующая система земельных категорий успешно функционирует уже много лет. А ведь ей, по сути, никто не занимался. Земля является стратегически важным государственным ресурсом. Новый же законопроект отдает государственную функцию распоряжения этим ресурсом в несформированную рыночную среду. В долгосрочной перспективе этот закон обещает большие сложности, например: имеется участок, который был промышленным. По новому закону его переводят в другую категорию. На нем можно строить. Получается, что на загрязненной промышленными выбросами земле поселются люди». От принятия данного закона может выиграть лишь земельный рынок, на котором упростится процедура оформления земельных участков и

сделок с ними. Также В. Яхонтов пояснил: «Во-первых, существующие виды целевого назначения вполне соответствуют мировым стандартам. Такие категории, как в нашей стране или очень похожие, есть во многих странах мира. Во-вторых, эти категории были сформированы еще при Советском Союзе и доказали свою эффективность. При принятии нового закона возникает вопрос: а что делать с землями гослесфонда, с землями водного фонда, с землями спецназначения? Куда перейдут эти территории, кто будет ими распоряжаться? Все же я считаю, что этими землями должны заниматься профильные ведомства и министерства. Если закон будет принят в озвученном виде, то работа профильных министерств может «встать» до того момента, пока не будет разработана нормативная база, приняты соответствующие регламенты и процедуры. Следует учесть и отсутствие ресурсов у ведомственных организаций. Это приведет к ситуации, при которой вместо создания новых регламентов будут просто переписаны старые. Смысл такой процедуры нулевой. Лично я поддерживаю существующий порядок деления на категории, который является продуманным и хорошо себя зарекомендовавшим».

В. Яхонтов считает, что законопроект имеет и свои плюсы, которые выражаются в особом отношении к сельскохозяйственным землям, что обеспечит дополнительную их защиту от застройки. Также законопроект предусматривает выделение особо ценных земель в каждой из представленных зон, что, несомненно, повысит степень их защиты.

Максим Лещев, генеральный директор ГК «Гео Девелопмент», считает, что с принятием данного законопроекта лишь усилится путаница с целевым использованием земель, он не решит и проблемы сельского хозяйства и села, чтобы решить эти проблемы, нужны другие меры, нежели изменение земельного законодательства [3].

Весьма серьезной критике законопроект подвергся в Общественной палате РФ. Основанием критики является то, что около 80% земель не оформлено, и принятие проекта может привести к потере земель сельскохозяйственного назначения.

«Если убрать деление земель на категории и оставить только территориальное зонирование, регулирование сельскохозяйственных и иных земель станет одинаковым. Мы считаем это неправильным, так как земли сельскохозяйственного назначения нуждаются в особой защите», — прокомментировал заместитель начальника управления сельского хозяйства Липецкой области Евгений Боровских [4]. Общественная палата РФ предложила установить запрет на изменение границ и площади особо ценных сельскохозяйственных земель.

Совет Федерации, со своей стороны, считает принятие данного законопроекта «несвоевременным и не отвечающим задачам развития экономики страны».

Президент Российского зернового союза Аркадий Злочевский не видит в законопроекте целесообразности, однако признает, что от категорий нужно уходить, так как они являются барьером на пути унификации стоимости земельных ресурсов. «У рынка земельных ресурсов, помимо деления на категории, много и других барьеров на пути развития», — подчеркнул он [5].

До вступления в силу нового закона необходимо выполнить ряд важных мероприятий, которые рассчитаны на период до 2020 года:

1. Обеспечить установление границ особо ценных сельскохозяйственных земель с целью исключения их застройки и нецелевого использования.
2. Разработать и утвердить сельскохозяйственные регламенты.
3. Внести изменения в ПЗЗ в части приведения установленных видов разрешенного использования земельных участков в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков, предусмотренными классификатором видов разрешенного использования земельных участков.

Заключение. Отношение к законопроекту о переходе к территориальному зонированию земель законодателей, практиков, общественности неоднозначно. Отмечая несомненные положительные стороны проекта как инструмента совершенствования земельно-имущественных отношений, эксперты акцентируют внимание на проблемных

местах, на возможных негативных последствиях его принятия. На все возникшие в процессе обсуждения вопросы, требующие дополнительной проработки, следует, таким образом, дать своевременно надлежащие и исчерпывающие ответы. Если законопроект пройдет, все слушания и будет все же принят в нынешнем году, фактический переход от категорий земель к территориальному зонированию будет окончательно осуществлен лишь к 2020 году. Принятие закона повлечет за собой множество изменений в различных сферах законодательства. На реализацию поставленных целей потребуются значительные капитальные вложения.

Библиографический список

1. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации [Законопроект № 465407-6] [Электронный ресурс] / Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. Федеральное собрание РФ. Государственная Дума РФ. — Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=465407-6> (дата обращения: 06.10.17).

2. Земельный кодекс Российской Федерации : [принят Государственной Думой 28.09.01, одобрен Советом Федерации 10.10.01] [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ (дата обращения 06.10.17).

3. Эксперты о переходе от категорий земель к территориальному зонированию [Электронный ресурс] // ZEMER.RU. — Режим доступа: <http://www.zemer.ru/blog/?page=post&blog=blogs&id=149> (дата обращения 06.10.17).

4. В Общественной палате РФ прошло обсуждение законопроекта об исключении деления земель на категории и сохранении территориального зонирования [Электронный ресурс] / Wood.ru. Первый лесопромышленный портал. — Режим доступа: <http://www.wood.ru/ru/lonewsid-65460.html> (дата обращения 06.10.17).

5. Эксперты считают переход к территориальному зонированию несвоевременным [Электронный ресурс] / Аналитический центр при правительстве Российской Федерации. — Режим доступа: <http://ac.gov.ru/events/03867.html> (дата обращения 06.10.17).

Bibliography

1. About introduction of amendments to the Land code of the Russian Federation, separate acts of the Russian Federation and recognition become invalid for acts (separate provisions of acts) of the Russian Federation [Bill No. 465407-6] [An electronic resource] / the Automated system of ensuring legislative activity. Federal Assembly of the Russian Federation. State Duma of the Russian Federation. — Access mode: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=465407-6> (date of the address: 06.10.17).

2. Land code of the Russian Federation: [it is accepted by the State Duma 28.09.01, the electronic resource] / ConsultantPlus is approved by the Federation Council 10.10.01] [. — Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ (date of the address 06.10.17).

3. Experts about transition from categories of lands to territorial zoning [An electronic resource]//ZEMER.RU. — Access mode: <http://www.zemer.ru/blog/?page=post&blog=blogs&id=149> (date of the address 06.10.17).

4. In the Civic chamber of the Russian Federation there has taken place discussion of the bill of an exception of division of lands into categories and preservation of territorial zoning [An

electronic resource] / Wood.ru. First timber industry portal. — Access mode: <http://www.wood.ru/ru/lonewsid-65460.html> (date of the address 06.10.17).

5. Experts consider transition to territorial zoning untimely [An electronic resource] / the Russian Government Analytical Centre. — Access mode: <http://ac.gov.ru/events/03867.html> (date of the address 06.10.17).

Ксения Владимировна Тихонова – кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета.

Ksenia Vladimirovna Tikhonova – the Candidate of Economic Sciences, the associate professor «Economy of Environmental Management and Inventory» of the Don state technical university.

Виктория Яковлевна Ксенз - магистрант кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета.

Victoria Yakovlevna Ksenz - the undergraduate of "Economy of Environmental Management and Inventory" department of the Don state technical university.

Шамиль Ибрагимович Магомедгаджиев – магистрант кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета.

Shamil Ibrahimovic Magomedgadzhiev - is the undergraduate of "Economy of Environmental Management and Inventory" department of the Don state technical university.

Диана Андреевна Потапова - магистрант кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета.

Diana Andreevna Potapova - the undergraduate of "Economy of Environmental Management and Inventory" department of the Don state technical university.

344000, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1
344000, Rostov-on-Don, Gagarin Square, 1
Тел.: +7(863) 201-91-66; e-mail: kafkadastra@yandex.ru
