



Тенденции по реформированию земельного законодательства РФ в сфере деления земель по целевому назначению, а также трансформации порядка предоставления земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Автор: Н.В. Прокудина, кандидат юридических наук, заместитель председателя президиума Экспертного совета при Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию, член Российской ассоциации международного права

Рассматривая сферу земельных отношений, необходимо отметить, что особое значение имеет дальнейшее совершенствование законодательного обеспечения их развития. При этом реализуется тенденция повышения нормативной значимости правового регулирования земельных отношений, которая выражается в усилении роли федеральных законов в системе источников земельного права. Реализация данной тенденции способна повысить эффективность практического применения земельно-правовых норм.

На сегодняшний день основы правового регулирования использования, охраны и оборота земель установлены

- Земельным кодексом Российской Федерации (далее – ЗК РФ),
- Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ),
- Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК РФ).

Однако правоприменительная практика указанных федеральных законов показывает, что объективно назрела необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего оборот земель.

В настоящее время можно выделить несколько основных тенденций, связанных с реформированием земельного законодательства РФ:

- отмена института деления земель по целевому назначению на категории и переход к территориальному зонированию;
- трансформация порядка предоставления земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

В связи с этим особую актуальность представляют два законопроекта, рассматриваемых в профильных комитетах парламента и ведомствах:

1) проект федерального 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» (далее – законопроект № 465407- 6), внесенный Правительством Российской Федерации¹;

2) проект федерального закона №432575-4"О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Градостроительного кодекса Российской Федерации" (далее – законопроект №432575-4)².

Проект федерального 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»

Законопроектом № 465407- 6 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.

Одним из основных принципов земельного законодательства, закрепленных в подпункте 8 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации, является деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Вместе с тем, по мнению авторов законопроекта № 465407- 6 правоприменительная практика показывает, что деление земель на категории как основание определения их правового режима имеет ряд недостатков.

¹**Дата внесения в ГД:** 4 марта 2014 года. **Инициатор:** Правительство РФ. **Комитеты:** Комитет ГД по земельным отношениям и строительству (ответственный), Комитет ГД по аграрным вопросам (соисполнитель), Комитет ГД по культуре (соисполнитель), Комитет ГД по охране здоровья (соисполнитель), Комитет ГД по природным ресурсам, природопользованию и экологии (соисполнитель), Комитет ГД по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока (соисполнитель), Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (соисполнитель), Комитет ГД по земельным отношениям и строительству (профильный)

²**Дата внесения в ГД:** 18 мая 2007 года. **Инициаторы:** депутат ГД Ветров Константин Владимирович, депутат ГД Горбачев Владимир Лукич, депутат ГД Хинштейн Александр Евсеевич, депутат ГД Шаккум Мартин Люцианович, депутат ГД Шпорт Вячеслав Иванович. **Комитеты:** Комитет ГД по земельным отношениям и строительству (ответственный), Комитет ГД по собственности (соисполнитель, 2000-01-18 -), Комитет ГД по промышленности, строительству и наукоемким технологиям (профильный, 2000-01-18 -), Комитет ГД по собственности (профильный, 2000-01-18 -)



- Так, для изменения разрешенного использования земельного участка в настоящее время в большинстве случаев необходимо принятие соответствующими органами власти двух решений: об изменении категории земельного участка и об изменении его разрешенного использования. При этом различаются не только порядок и основания для изменения категории и разрешенного использования земельного участка, но и органы государственной власти и органы местного самоуправления, уполномоченные на принятие таких решений. На практике это создает затруднения для правообладателей земельных участков.
- Следует также отметить, что категории земель изменяются в соответствии с утвержденными документами территориального планирования и дублируют в общем виде правила землепользования и застройки. Поэтому принятие решений об изменении или установлении категории земель является излишним. Законопроект № 465407-6 предусматривает особые переходные положения для тех редких случаев, когда документы территориального планирования и(или) правила землепользования не определяют разрешенное использование земельного участка. В таких случаях сведения о категории земель исключаются из государственного кадастра недвижимости не ранее включения в него сведений о разрешенном использовании земельных участков. С учетом этого отмена института категории земель не должна привести ни к правовым пробелам, ни к сложностям в правоприменении.
- Границы деления земель на категории в соответствующих документах, как правило, не определяются. Границы земель сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственных угодий в настоящее время не установлены. В таких случаях возникает неопределенность в отношении принадлежности конкретного земельного участка к той или иной категории, что зачастую порождает необходимость дополнительных решений об отнесении земельных участков к определенной категории и может приводить к злоупотреблениям со стороны должностных лиц и увеличению рисков на рынке недвижимости. Данное обстоятельство также делает затруднительным присвоение категории земель земельному участку, образуемому из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, поскольку в государственном кадастре недвижимости учет земель как объекта недвижимости не ведется, в связи с чем отсутствует ясность в вопросе, к какой категории земель должен быть отнесен вновь образованный земельный участок.
- В рамках действующего законодательства перевод участков из категории земель сельскохозяйственного назначения в другие категории осуществляется практически без ограничений. Порядок установления и изменения видов использования сельскохозяйственных



земель не установлен, что приводит к их произвольной застройке формально дачными, а реально - жилыми домами.

- Предусмотренный законодательством институт особо ценных сельскохозяйственных угодий не работает, поскольку их можно без ограничений переводить в земли населенных пунктов. Критерии отнесения участков к таким землям не отражают их ценности как земель, предназначенных для сельскохозяйственного производства.

Для устранения имеющихся недостатков авторы законопроекта № 465407- 6 предлагают изменить существующий порядок установления правового режима земель, опирающийся на институты категорий земель и перевода земель из одной категории в другую.

- В связи с этим законопроектом № 465407- 6 предусматривается исключить из действующего законодательства понятие "категория земель". Вместе с тем исключение указанного института не должно создавать правовых пробелов и, следовательно, не должно оказывать отрицательное влияние на правоприменительную практику.
- С учетом этого осуществить отмену деления земель на категории предлагается при условии завершения разработки и утверждения документов зонирования территорий, определяющих разрешенное использование земельных участков на всей территории Российской Федерации.
- В отношении водного фонда, лесного фонда, особо охраняемых природных территорий законопроектом предусматривается полностью сохранить действующие процедуры и условия изменения их границ, уточнив при этом только терминологию. Что касается земель сельскохозяйственного назначения, законопроектом № 465407- 6 предлагается существенно усилить защиту таких земель от застройки как важного стратегического ресурса, обеспечивающего продовольственную безопасность государства.
- Законопроектом № 465407- 6 предусмотрено, что земли сельскохозяйственного назначения будут отражены на карте сельскохозяйственного зонирования, которую утверждает муниципалитет по согласованию с субъектом Российской Федерации.
- Законопроектом № 465407- 6 также предлагается ввести понятия "регламент использования территорий" и "сельскохозяйственный регламент". Понятие "регламент использования территорий" является для сельскохозяйственного и градостроительных регламентов базовым и предусматривается использовать в ряде случаев в положениях, являющихся для сельскохозяйственного и градостроительных регламентов общими. Введение понятия "сельскохозяйственного регламента", устанавливаемого для зон сельскохозяйственного назначения, требование о разработке сельскохозяйственного регламента в отношении всех



сельскохозяйственных земель как документа, определяющего виды и особенности использования сельскохозяйственных земель, позволит ограничить произвольную застройку сельскохозяйственных земель.

- Учитывая, что положения действующего законодательства об ограничениях прав землепользователей имеют ряд недостатков, в том числе низкий уровень гарантий прав землепользователей, размытый порядок их установления, чрезмерно общие нормы о возмещении убытков, законопроектом № 465407- 6 предлагается изменить основания и порядок установления ограничений прав в использовании земельных участков. Так, осуществление деятельности на земельных участках, расположенных в границах охранных зон, предлагается ограничивать в связи с установлением охранных и защитных зон. Порядок подготовки и принятия решений об установлении границ таких зон, требования к их предельным (максимальным и минимальным) размерам, перечень ограничений по использованию земельных участков в их границах предусматривается определять Правительством Российской Федерации.
- По мнению авторов законопроекта № 465407- 6, предлагаемые изменения позволят систематизировать положения об ограничениях в использовании земельных участков и обеспечить права и законные интересы собственников земельных участков, расположенных в границах охранных и защитных зон, равно как и публичные интересы, а также будут способствовать предупреждению судебных споров.

Тем не менее, по оценке экспертов (**Источник**) законопроект № 465407- 6 не свободен от определенных недостатков, которые затруднят реализацию закона на практике в случае его принятия. В числе таких недостатков можно отметить следующие.

- В отличие от разработки Концепции совершенствования гражданского законодательства РФ (2009-2011 г.) и Градостроительного кодекса РФ (2003-2004 г.), нововведения в земельном законодательстве, предлагаемые законопроектом № 465407- 6, и означающие, по сути, переворот в земельной политике государства, ни разу широко не обсуждались. Основные концептуальные идеи законопроекта и сам законопроект фактически не известны широкому кругу заинтересованных лиц.
- В отличие от принятого в настоящее время и признанного подхода к управлению землей как основным (базовым) экономическим ресурсом, основы развития ведущих отраслей экономики, охраны окружающей среды, законопроект № 465407- 6 рассматривает земельные территории исключительно как территории освоения и застройки, а также как недвижимое имущество. При



этом вместо института деления земель на категории, который подходил к земле именно как природному, экономическому ресурсу, в земельное законодательство внедряется институт ему чуждый - зонирование территорий. Экспертами и субъектами РФ также в этой связи замечено, что территориальное зонирование имеет отношение не к земельному, а к градостроительному законодательству.

- Предлагаемая упрощенная система управления земельными ресурсами путем исключения из земельного законодательства категории земель сельскохозяйственного назначения с предлагаемым переходом на территориальное зонирование в отношении земель сельскохозяйственного назначения нарушает основные принципы земельного законодательства и, в первую очередь, приоритет охраны земли как важнейшего средства производства в сельском хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества и приоритет сохранения особо ценных сельскохозяйственных земель.
- Отказ в законопроекте № 465407- 6 от представления о земле как природном ресурсе особенно заметен в отношении земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного и водного фонда, правовой режим которых оказывается неопределенным.

Проект федерального закона №432575-4 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Градостроительного кодекса Российской Федерации"

Законопроект №432575-4 предусматривает внесение изменений в ряд федеральных законов, которые направлены на приведение положений указанных федеральных законов в соответствие с Градостроительным кодексом Российской Федерации, вступившим силу с 30 декабря 2004 г.

- Предусмотренные законопроектом №432575-4 изменения в Федеральный закон от 17.11.1995 № 169-ФЗ "Об архитектурной деятельности в Российской Федерации" направлены на исключение положений, не соответствующих ГрК РФ. Так, исключаются нормы, предусматривающие обязательность разработки проектной документации на основании архитектурно-планировочного задания. Это связано с тем, что согласно статье 48 ГрК РФ проектная документация готовится в соответствии с градостроительным планом земельного участка. В соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации" подготовка проектной документации осуществлялась на основании архитектурно-планировочного задания только до установления Правительством Российской Федерации формы градостроительного плана



земельного участка. В настоящее время постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2005 № 840 указанная форма утверждена.

- Исключаются нормы, определяющие понятия "застройщик", "разрешение на строительство" в связи с тем, что данные положения урегулированы в ГрК РФ. Изменения, предлагаемые законопроектом №432575-4 в ГрК РФ, предусматривают введение возможности лица, заинтересованного в предоставлении ему земельного участка для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, заключить договор с органами местного самоуправления поселения или городского округа о подготовке документации по планировке территории либо о внесении изменений в документацию по планировке территории. Необходимость введения такой нормы обусловлена тем, что в настоящее время органы местного самоуправления, как правило, испытывают затруднения в части разработки документации по планировке территории, в том числе из-за нехватки денежных средств.
- Как утверждают авторы, предлагаемые законопроектом №432575-4 изменения, позволяют решить проблему отсутствия утвержденной документации по планировке. При этом законопроектом №432575-4 гарантируется возмещение затрат лицу, с которым заключен договор о разработке документации по планировке, в случае если по результатам проведения торгов (конкурсов, аукционов) по предоставлению земельных участков для строительства такое лицо не будет признано победителем торгов.
- Согласно законопроекту №432575-4 существенным условием договора купли-продажи или аренды земельного участка, заключаемого с победителем торгов (конкурсов, аукционов), является обязанность победителя возместить лицу, с которым был заключен договор о подготовке документации по планировке территории, затраты на подготовку такой документации. При этом размер подлежащих возмещению затрат, а также сроки выплаты средств на возмещение затрат должны быть указаны в извещении о проведении торгов (конкурсов, аукционов).
- Законопроектом №432575-4 предусмотрено внесение изменений в ЗК РФ в части уточнения процедуры предоставления земельных участков для строительства. Необходимость внесения таких изменений связана с тем, что согласно ГрК РФ развитие территории, в том числе путем застройки территории, должно осуществляться в соответствии с документами территориального планирования, правилами землепользования и застройки и документацией по планировке территории. Так, законопроектом №432575-4 предусматривается, что предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной



- собственности, осуществляется в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории. При отсутствии документов по планировке территории предоставление таких земельных участков для строительства может осуществляться в соответствии с проектом границ земельного участка в случаях, указанных в ЗК РФ.
- Законопроектом №432575-4 также уточняются случаи предоставления земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта и без предварительного согласования места размещения объекта, устанавливается четкая и прозрачная процедура предоставления земельных участков для строительства по инициативе органов государственной власти, органов местного самоуправления и в случае поступления заявления о предоставлении земельного участка в соответствующий орган, уточняется процедура выбора земельного участка.
 - В части изменения порядка предоставления находящихся в государственной собственности земельных участков гражданам и юридическим лицам по их обращениям с предварительным согласованием места размещения объекта предлагается исключить «посредническую функцию» органов государственной власти и реализовать принцип «одного окна», при котором во всех случаях, предусматривающих выбор земельного участка, заявители обращаются непосредственно в органы местного самоуправления.
 - Изменения, предлагаемые законопроектом №432575-4 в статьи 14, 16 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривают дополнение перечня вопросов местного значения поселений и городских округов полномочиями по принятию решений о развитии застроенных территорий. Указанные изменения необходимы в связи с принятием Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которому полномочия органов местного самоуправления поселения и городского округа в области градостроительной деятельности дополнены полномочиями по принятию решений о развитии застроенных территорий.
 - Законопроектом №432575-4 предусмотрены также изменения в Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" в части уточнения положения о том, что перевод земель или земельных участков из одной категории в другую не допускается в случае несоответствия испрашиваемого целевого назначения земель или земельных участков утвержденным документам территориального планирования и правилам землепользования и застройки, а не документации по планировке



территории. Это связано с тем, что согласно ГрК РФ именно правилами землепользования и застройки, а не документацией по планировке территории определяется назначение земельных участков.

Как следует из содержания законопроекта №432575-4, он предусматривает внесение существенных изменений в действующий порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Однако законопроект №432575-4 содержит существенные недостатки как концептуального, так и юридико-технического характера, которые могут привести к появлению новых противоречий в действующем законодательстве и создадут неоправданные сложности в правоприменительной практике.

Основные замечания по законопроекту №432575-4 касаются следующих моментов.

- Статья 11.9 дополняется пунктом 7, в котором говорится, что не допускается образование земельного участка, к которому отсутствует доступ. При этом делается оговорка: «за исключением образования земельного участка в границах особо охраняемой природной территории или в целях его последующего изъятия для государственных или муниципальных нужд». Однако не совсем понятно, для чего в границах особо охраняемой природной территории (далее ООПТ) надо образовывать отдельный участок, если к нему нет доступа. Что касается изъятых земельных участков, то он после изъятия будет предоставлен для публичных нужд другому пользователю. Возникает вопрос, как он будет использоваться, если к нему отсутствует доступ?
- В проектируемой ст. 39.1 вряд ли верно положение, что предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется путем установления сервитутов. При сервитуте происходит не предоставление участка, а предоставление права ограниченного пользования чужим земельным участком. В п. 3 этой статьи сказано, что иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в собственность только за плату, размер которой устанавливается настоящим Кодексом (т.е. ЗК РФ).
- Упоминание о размере платы из этого пункта следует исключить, так как ЗК РФ не содержит специальных норм, касающихся размера платы за предоставление земельного участка иностранным лицам. Более того, в отношении российских лиц ЗК РФ устанавливает не размер платы, а порядок установления платы.



- Согласно законопроекту №432575-4 п. 2 ст. 39.2 говорит о передаче полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в случаях, установленных Федеральным законом «Об особых экономических зонах РФ» - юридическому лицу. Однако не ясно, о каких участках идет речь? Об участке, предоставленном резиденту особой экономической зоны на праве аренды? Но в названный закон «Об особых экономических зонах РФ» никаких связанных с этим изменений в законопроекте №432575-4 не предлагается. В то же время, в соответствии с п. 1 ст. 12 закона «Об особых экономических зонах РФ» по соглашению об осуществлении (ведении) промышленно-производственной деятельности резидент особой экономической зоны обязуется в течение срока действия соглашения осуществлять в особой экономической зоне промышленно-производственную деятельность ..., а органы управления особыми экономическими зонами обязуются в срок, указанный в соглашении, заключить с резидентом особой экономической зоны договор аренды земельного участка, расположенного в границах особой экономической зоны, для осуществления промышленно-производственной деятельности.... Таким образом, остается неясным, на каком основании арендатор земельного участка наделяется государственными полномочиями по предоставлению земельных участков.

Июль 2014