

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О землеустройстве»

Проект федерального закона «О землеустройстве» (далее – законопроект) разработан во исполнение Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы (распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р), пункта 42 плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2018 год (распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2017 г. № 2925-р), пунктов 23 - 26 плана мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений (распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2018 г. № 2413-р), поручений Правительства Российской Федерации от 17 января 2018 г. № ДМ-П11-2пр (пункт 5), от 22 октября 2021 г. № ВА-П11-15058.

В настоящее время регулирование землеустройства осуществляется в соответствии с положениями Земельного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» (далее – Закон о землеустройстве). Согласно указанным федеральным законам 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.

Землеустройство обладает значительным потенциалом в обеспечении рационального использования и охраны земельных ресурсов Российской Федерации, а также является одним из институтов регулирования и государственного управления в области земельных отношений.

Однако, за последние десятилетия институт землеустройства утратил существенную часть своего значения и содержания. Сложившееся правовое регулирование не дает надлежащего представления о месте землеустройства в организации землепользования, освоении, рациональном использовании и охране земель.

В процессе совершенствования земельных отношений землеустроительные работы необоснованно стали приравняться к кадастровым работам, работы по зонированию и планированию использования земель - к градостроительной деятельности.

Кроме того, планирование и организация использования земель сельскохозяйственного назначения регулируются исключительно положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации, целями которого является деятельность, направленная на развитие территорий и связанная с застройкой городов и иных поселений, межселенной территории, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории.

При этом территориальное планирование не учитывает характеристики земель сельскохозяйственного назначения в качестве производственного и природного ресурса.

В результате в реализуемых документах территориального планирования 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 неконтролируемого выбытия таких земель из сельскохозяйственного оборота.

Кроме того, за последние 15 лет из состава землеустроительных работ исключены геодезические и картографические работы, отменена обязательность землеустройства, определение координат границ объекта землеустройства заменено описанием их местоположения, что привело к снижению точности землеустроительных работ.

Ввиду недостатков правового регулирования государственная политика в области землеустройства не осуществляется, что имеет особое значение для земель сельскохозяйственного назначения.

С учетом сложившихся подходов в правоприменительной практике назрела необходимость в перестройке правового института землеустройства, направленной на всестороннее и целостное управление землями, прежде всего землями сельскохозяйственного назначения, что требует разработки новой редакции федерального закона о землеустройстве.

При разработке законопроекта проанализирован и учтен положительный зарубежный опыт организации землеустройства (Германии, Швеции), являющийся одним из более значимых инструментов планирования использования земель, обеспечения устойчивого развития сельских территорий, территорий природоохранного назначения, охраны окружающей среды.

Законопроект, сохраняя назначение землеустройства как универсального инструмента государственного управления в области земельных отношений вне зависимости от целей использования земель, в значительной части включает в сферу своего регулирования земли сельскохозяйственного назначения как самостоятельный и наиболее незащищенный объект землеустройства, тем самым обеспечивая их рациональное использование и охрану.

Проектируемые законопроектом нормы учитывают баланс частных и публичных интересов при проведении землеустройства, предусматривают способы защиты и восстановления нарушенных прав правообладателей объектов недвижимости при реализации мероприятий по землеустройству.

Законопроектом предусматривается:

1) разработка землеустроительной карты (схемы), которая наряду с документами территориального планирования и разрабатываются для подготовки обоснованных решений по организации и планированию рационального использования земель и их охраны;

2) взаимосвязь документов по планированию рационального использования земель и их охраны с документами территориального планирования и документацией по планировке территории;

3) сельскохозяйственное территориальное зонирование, которое определяет границы сельскохозяйственных территориальных зон по пригодности земель сельскохозяйственного назначения для использования в сельскохозяйственном производстве, которые устанавливаются по административным границам муниципальных образований, границам полос отвода объектов транспортной, инженерной инфраструктуры, естественным границам природных объектов, границам земельных участков и иным границам;

4) разработку правил сельскохозяйственного землепользования, включая сельскохозяйственный регламент, которая осуществляется с учетом результатов процедур публичных обсуждений.

Законопроектом также предусмотрено нормативное закрепление принципов и целей землеустройства, к которым отнесены обеспечение условий для рационального использования земель, включая земли сельскохозяйственного назначения, создание условий для повышения производительности сельского хозяйства, сохранение и восстановление достопримечательных мест и природных ландшафтов в той мере, в какой это может быть обеспечено посредством землеустройства, а также сохранение уклада жизни сельского населения, устойчивое развитие сельских территорий,

обеспечение традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

В части определения прав и обязанностей владельцев земельных участков закон выделяет два вида документов: сельскохозяйственный регламент, которым определяются рамки разрешенной хозяйственной деятельности, предельных размеров земельных участков и видов их разрешенного использования, а также проект землеустройства.

Разработка и утверждение сельскохозяйственных регламентов создает основу для обеспечения рационального использования земель, соблюдение которого является необходимым условием образования земельных участков, в том числе их перераспределения, обеспечения охраны земель, предупреждения негативных процессов земель.

В качестве уточняющего документа предполагается введение проекта землеустройства, который наряду с общими требованиями сельскохозяйственного регламента определяет, в том числе возможность и условия размещения зданий и сооружений сельскохозяйственного назначения, осуществления мелиорации, местоположение защитных сооружений и насаждений, обеспечивающих защиту земель, используемых в сельском хозяйстве, осуществление перераспределения земельных участков.

Существенным нововведением является непосредственная связь землеустроительных мероприятий с деятельностью в области стратегического планирования. В связи с этим предусматривается, что основанием землеустроительных мероприятий, финансирование которых осуществляется из федерального, регионального или местного бюджета, могут быть положения документов стратегического планирования, определяющих основные направления использования земель и повышения их плодородия.

Также законопроект направлен на решение одной из наиболее важных проблем – изменение вида разрешенного использования земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, включая сельскохозяйственные угодья.

При этом такая процедура будет осуществляться с учетом количественных и качественных характеристик земель на основании проекта внутрихозяйственного землеустройства.

Законопроектом предусматривается не только введение новых землеустроительных документов, но и порядок их разработки, требования к их содержанию, что создает правовые условия для полноценного применения указанных документов в системе землеустроительного обеспечения.

Законопроектом предусматривается обязательное и добровольное землеустройство, а также обязательность учета документов землеустройства

при подготовке и внесении изменений в документы территориального планирования.

Предлагаемые законопроектом изменения подготовлены по результатам анализа правоприменительной практики ряда федеральных законов и направлены на достижение положительных результатов в сфере земельных отношений, прежде всего в части, касающейся вопросов устойчивого развития территорий.

Законопроект соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации. Реализация норм законопроекта окажет существенное влияние на достижение целей государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, предусмотренной поручением Президента Российской Федерации от 13 февраля 2020 г. № Пр-234ГС, в части касающейся проведения землеустроительных работ, путем создания правовых механизмов для их системного проведения.

В законопроекте отсутствуют обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при рассмотрении дел об административных правонарушениях, обязательные требования, соответствие которым проверяется при выдаче разрешений, лицензий, аттестатов аккредитации, иных документов, имеющих разрешительный характер.