

Переход от деления земель на категории к территориальному зонированию.

Научный руководитель – Воронцова Анна Алексеевна

Карагадян Владимир Давидович

Аспирант

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Юридический факультет, Кафедра экологического и земельного права, Москва, Россия

E-mail: kvd96@bk.ru

**ПЕРЕХОД ОТ ДЕЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ НА КАТЕГОРИИ
К ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ ЗОНИРОВАНИЮ**

Принцип деления земель по целевому назначению на категории является одним из основных принципов земельного законодательства, который появился еще во времена СССР.

По мнению многих ученых, данный принцип берет свое начало еще в Земельном кодексе РСФСР 1922 года, введенным в действие Постановлением ВЦИК от 30.10.1922 г. В данном законе выделялось 3 вида использования земель (хотя не было упоминаний таких понятий, как «целевое назначение» или «категория земель»):

- земли сельскохозяйственного назначения;
- городские земли;
- государственные земельные имущества (остальные).

Появлению и развитию института категорирования земель послужило принятое Советом министров СССР Постановления от 12 июля 1962 г. № 730 «Об улучшении государственного учета земель и использования их в сельскохозяйственном производстве». Принятие данного нормативного акта было обусловлено не только переводом большого количества земель сельскохозяйственного использования из пашни в залежи, но и действующим на тот момент порядком государственного учета земель, который не давал необходимой характеристики качественного состояния сельскохозяйственных угодий.

Так, одним из пунктов указанного Постановления Советам Министров союзных республик было дано указание не допускать излишеств при отводе земель для строительства и других несельскохозяйственных нужд». Более того, Министерству сельского хозяйства СССР поручили разработку предложения по введению земельного кадастра, предусматривающего следующее:

- государственная регистрация землепользования;
- учет количества и качества земель, а также методику их оценки,
- меры правовой охраны плодородия почвы.

С момента принятия данного акта начинается кодификация земельного законодательства, посредством которого в 1968 г. был принят Закон «Об утверждении основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик», согласно которому весь земельный фонд СССР в соответствии с основным целевым назначением состоит из шести категорий земель.

Так, порядок отнесения земель к той или иной категории должен был определяться законодательством СССР и союзных республик.

Спустя 2 года Верховным Советом РСФСР был утвержден Земельный кодекс РСФСР от 1970 г., в котором было закреплено, что вся земля в РСФСР «в соответствии с основным целевым назначением земель состоит» из шести категорий. Отнесение земель к той или иной категории производилось в соответствии с перспективными планами использования единого государственного земельного фонда органами, принимающими решение о предоставлении этих земель.

Формирование принципа деления земель по целевому назначению на категории было обусловлено необходимостью в рациональном использовании земель, их учете и сохранении особо ценных сельскохозяйственных земель. В преамбуле Земельного кодекса РСФСР от 1970 г. было установлено, что «научно обоснованное, рациональное использование всех земель, охрана их и всемерное повышение плодородия почв являются общенародной задачей».

Впервые вопрос относительно перехода от категорий земель к территориальному планированию

рассматривался в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297 «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 годы».

Действующий Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ) делит все земли в зависимости от их природного, социального и экономического значения на ряд категорий. Категория земель объединяет земли по юридически значимому признаку – целевому назначению земель при этом деление земель по целевому назначению на категории является одним из принципов действующего земельного законодательства, на котором оно основывается (ст. 1 ЗК РФ).

Категория земель является качественной характеристикой земельного участка наравне с его площадью, конкретным расположением на местности и т.п. Качественные характеристики позволяют принимать управленческие решения по эффективному использованию земель, выявлять особенности их охраны и рационального использования. Поэтому земли различных категорий имеют различную рыночную и кадастровую стоимость, которые также имеют свои особенности исчисления.

На сегодняшний день изменение целевого назначения земель возможно путем перевода земельного участка из одной категории в другую в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», основанном на соблюдении одного из основных принципов земельного законодательства - приоритете сохранения особо ценных земель и земель особо ценных категорий.

Таким образом, институт деления земель на категории выступает сдерживающим фактором при осуществлении субъектами гражданских правоотношений хозяйственной деятельности, что предотвращает массовую и хаотичную застройку.

На сегодняшний день актуальной является идея перехода от категорий к зонированию, направленная 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, согласно которой предусматривается осуществление зонирования территорий муниципальных образований (за исключением лесного фонда, водного фонда, особо охраняемых природных территорий). Разрешенное использование земельных участков, установленное для каждой территориальной зоны, предлагается считать разрешенным использованием земельных участков, которые находятся в границах этой зоны.

Попытки перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию предпринимались несколько раз:

1) *Проект Федерального закона № 50654-6 "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую"*.

Данный законопроект разработан в соответствии с Планом мероприятий по совершен-

ствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2010 г. № 982-р.

Инициаторами предлагается отказаться от категорирования, перейти к зонам, которые будут устанавливаться местными органами власти, а от целевого назначения перейти к разрешенному теми же органами власти использованию.

Под разрешенным использованием в этом проекте понимается деятельность, которая может осуществляться на участке. При этом допускаются ограничения видов использования, но только в охранных и защитных зонах, а также для территорий объектов культурного наследия (памятников и ансамблей).

Виды деятельности вводятся регламентами использования территории в соответствии с классификацией видов разрешенного использования. Классификация утверждается федеральным органом. Регламенты не устанавливаются для территорий лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, особо охраняемых природных территорий, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон.

Таким образом, если смотреть на классификацию по используемым сегодня категориям, регламенты устанавливаются на территории населенных пунктов, промышленности и прочего, а также на сельскохозяйственные земли и земли запаса. В проекте закона предусмотрен «простой» переход от строительных регламентов к регламентам использования территорий (и сельскохозяйственных) – замена терминов, хотя при этом происходит распространение на сельскохозяйственные земли всего того, что наработано для застроенных территорий. До этого сельхозземли имели разные механизмы защиты, ограничивающие их вывод из сферы сельскохозяйственного производства, теперь эти механизмы снимаются.

2) Проект Федерального закона N 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".

Законопроект исключает из земельного законодательства понятие «категория земель» и отменяет ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Законопроектом предлагается введение вместо 7 категорий земель 16 видов территориальных зон и формирование двадцати одной зоны с особыми условиями использования, предлагается существенно усилить защиту от застройки земель сельскохозяйственного назначения как важного стратегического ресурса, обеспечивающего продовольственную безопасность государства.

Предусматривается, что такие земли будут отражены на карте зон сельскохозяйственного назначения, которая может быть подготовлена в виде отдельного документа или в составе карты территориального зонирования, утверждаемой муниципалитетом по согласованию с субъектом РФ. После утверждения такая карта становится частью правил землепользования и застройки.

Поправки предусматривают усиление гарантий сохранения и защиты особо ценных сельскохозяйственных земель, в том числе путём установления в отношении территориальных зон сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственных регламентов, определения критериев отнесения к особо ценным сельскохозяйственным землям и особого порядка изменения границ таких земель.

3) Проект Федерального закона "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в целях перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию)" (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 02.11.2018).

Проектом предполагается отнести все земли и земельные участки к одной из следующих территориальных зон (18 зон.): зоны сельскохозяйственного назначения; жилые зоны; об-

пещенно-деловые зоны; производственные зоны; зоны рекреационного назначения; зоны ведения садоводства для собственных нужд граждан; зоны сельскохозяйственного назначения для собственных нужд граждан; природоохранные зоны; зоны историко-культурного назначения; зоны природных лечебных ресурсов; зоны энергетики; зоны транспорта; зоны обеспечения космической деятельности; зоны обеспечения обороны страны и безопасности государства; зоны специального назначения; многоцелевые зоны; зоны лесного фонда; зоны запаса.

Для каждой из зон устанавливались виды разрешенного использования земельных участков. Так, например, на землях, расположенных в границах зон сельскохозяйственного назначения, должны осуществляться сельскохозяйственное производство, научная (научно-исследовательская) или образовательная деятельность в сфере сельского хозяйства, иная связанная с сельскохозяйственным производством деятельность, а также деятельность в сфере аквакультуры (рыбоводства); земельные участки, расположенные в границах жилых зон, могут использоваться для размещения индивидуальных жилых домов, жилых домов блокированной застройки, многоквартирных домов.

Предусматривалось, что в границы различных территориальных зон могут включаться и находиться одновременно в нескольких территориальных зонах: территории объектов культурного наследия; зоны с особыми условиями использования территории; особо охраняемые природные территории, созданные в качестве государственного природного заказника или памятника природы; территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, образуемые в местах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ; территории общего пользования (земли и земельные участки общего пользования).

Необходимо отметить, что переход к зонированию имеет свои **положительные черты**. Так, на сегодняшний день отсутствуют защитные механизмы в отношении достаточно больших участков сельскохозяйственных угодий в других категориях земель. Например, в землях запаса сельхозугодия вообще не защищены, а в землях лесного, водного фонда – не защищены как сельскохозяйственные угодья. Это означает, что держаться категорий для единого регулирования не нужно, нужно переходить к зонам, разрешенному использованию в зависимости от размера и ценности участка для сельского хозяйства. Поправки предусматривают усиление гарантий сохранения и защиты особо ценных сельскохозяйственных земель, в том числе путём установления в отношении территориальных зон сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственных регламентов, определения критериев отнесения к особо ценным сельскохозяйственным землям и особого порядка изменения границ таких земель.

Безусловно, законопроекты благоприятны для девелоперских компаний, поскольку упрощает порядок изменения разрешенного использования земель, уменьшая число согласований и устраняя другие барьеры процедуры изменения категорий, что за собой повлечет определенные негативные последствия.

Изменения правового регулирования фактически переводят регулирование земельных отношений в область градостроительного законодательства. В случае принятия поправок, любой вид использования из предусмотренных для территориальной зоны, в которой расположен земельный участок, может быть выбран правообладателем участка самостоятельно без дополнительных согласований. Таким образом, это приведет к ослаблению публичной составляющей регулирования земельных отношений, подчеркивает, имущественный, а не экологический характер таких отношений.

В связи с этим стоит отметить, что земля, как объект земельных отношений, прежде всего является природным объектом и природным ресурсом (п. 1 ст. 3 ЗК РФ), который

подлежит охране как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (п. 1 ст. 9 Конституции РФ), и может быть использован в гражданском обороте, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (п. 2 ст. 36 Конституции РФ).

Надо признать, что ряд земель, в том числе сельскохозяйственных, не используется по назначению, не осваивается, и они могли бы быть вовлечены в гражданский оборот для их рационального использования, однако, есть опасения, что под благими намерениями под застройку могут быть отведены земли, которые могли бы быть восстановлены или, что еще более опасно, продуктивные сельскохозяйственные угодья и леса.

Данное опасение подкрепляется обстоятельствами, что только около 15% участков сельскохозяйственных земель и только четверть земель лесного фонда поставлены на кадастровый учет, при этом более половины из них не имеют точных границ. Принимая во внимания масштабы российских земель, можно представить, какие территории могут быть вполне официально скорректированы и исключены из состава земель лесного фонда и земель сельскохозяйственного назначения, в том числе для целей застройки.

Под целевым назначением следует понимать особое направление использования земель в зависимости от той роли, которую выполняет земля в общественных отношениях.

Деление по категориям направлено на установление назначения земель в широком смысле, а не для установления их фактического хозяйственного использования.

Необходимость деления земли на категории обусловлена спецификой земли как природного объекта и объекта имущественных отношений. Категории земель определяются в соответствии с их целевым назначением, что дает возможность государству правильно организовывать процесс рационального использования как в настоящее время, так и в перспективе.

Хозяйственное использование, которым и является разрешенное использование, в настоящее время регулируется специальным законодательством (о градостроительной деятельности, лесоустройство, водное право и др.). Установление вида разрешенного использования земельного участка предполагает определение конкретной цели использования земельного участка (закрепление видов деятельности, которые могут осуществляться на участке его правообладателем, видов объектов, которые могут размещаться на нем) с учетом возможных ограничений, устанавливаемых категорией земли (целевым назначением).

Так, например, О.И. Крассов и С.А. Боголюбов считают, что зонирование необходимо рассматривать как дополнительный по отношению к делению земель на категории способ определения правового режима земель.

А.А. Борисов указывает, что зонирование территорий опирается на целевое назначение земель. По мнению Г.Л. Земляковой, отмена категоризации земель повлечет существенное «перекраивание» всего природоресурсного законодательства .

При таких обстоятельствах делается вывод, что на данном этапе развития земельного законодательства введение территориального зонирования вместо института категорий земель в полной мере не замещает данный институт и способно привести к возникновению большого количества правовых коллизий. Переход к зонированию может оставить на неопределенное время без необходимой правовой защиты большое количество земель, которые в настоящее время относятся к категории земель сельскохозяйственного назначения, землям особо охраняемых территорий и землям лесного фонда.