

Научная статья

Original article

УДК 332.334

DOI:10.24412/2588-0209-2022-10459

**К ВОПРОСУ РЕФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ДЕЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ
НА КАТЕГОРИИ И ПЕРЕХОДУ К ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ ЗОНАМ
TO THE QUESTION OF REFORMING THE INSTITUTE OF LAND
DIVISION BY CATEGORY AND THE TRANSITION TO TERRITORIPAL
ZONES**



Кустышева Ирина Николаевна, кандидат технических наук, доцент кафедры геодезии и кадастровой деятельности, ФГБОУ ВО «Тюменский индустриальный университет» (625000 Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 38), тел. 8(800) 700-57-71, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3145-2053>
irina1983kust@gmail.com

Irina N. Kustysheva, doctor of technical sciences, Associate Professor of the Department of Geodesy and Cadastral Activity of the Institute of Service and Industrial Management of the Tyumen Industrial University (TIU) (38 Volodarsky st., Tyumen, 625000 Russia), tel. 8(800) 700-57-71, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3145-2053>
irina1983kust@gmail.com

Аннотация. Правовой режим использования земли на территории Российской Федерации определяется принадлежностью ее к категории земли и установленным видом разрешенного использования. В статье рассматривается

процесс реформирования земельных отношений при переходе от категорий земель к территориальным зонам. Автором обосновывается идея вернуть в проект закона ранее принятые понятия особо ценных сельскохозяйственных земель, так как эти земли отличаются особой целевой специализацией. В качестве исследовательской задачи были проанализированы этапы реформирования нормативно-правовой базы, в области земельных отношений в Российской Федерации, для разработки последовательностей мероприятий при внедрении проекта закона о переходе от категорий земель к территориальному зонированию.

Abstract. The legal regime for the use of land on the territory of the Russian Federation is determined by its belonging to the category of land and the established type of permitted use. The article discusses the process of reforming land relations in the transition from land categories to territorial zones. The author substantiates the idea to return to the draft law the previously accepted concepts of especially valuable agricultural lands, since these lands are distinguished by a special target specialization. As a research task, the stages of reforming the legal framework in the field of land relations in the Russian Federation were analyzed in order to develop sequences of activities in the implementation of the draft law on the transition from land categories to territorial zoning.

Ключевые слова: земельные отношения, целевое назначение, территориальные зоны

Keywords: land relations, purpose, territorial zones

Законодательством Российской Федерации обусловлено определять любую территорию принадлежностью к одной из семи категорий земель, а также к определенному виду разрешенного использования. Категорией земель устанавливается целевое назначение земельного участка, а виды разрешенного использования определяет возможность и способы его эксплуатации согласно целевому назначению. Зачастую возникают сложности в понимании этих

понятий и в определении предназначения земельного участка. Таким образом, в органах законодательной власти неоднократно возникают дискуссии о возможном упразднении категорий земель и переходу к территориальным зонам, т.е. только к видам разрешенного использования. Для этих целей был разработан 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)» [1,2].

К разработке законопроекта органы государственной власти неоднократно приступали в течении длительного периода времени. Самая сложная и трудозатратная работа предстоит с категорией земель сельскохозяйственного назначения. Данная категория земель подлежит особой защите ее использования в народном хозяйстве. Кроме того, проектом закона планируется разработка карты сельскохозяйственного зонирования, на которой будут зафиксированы границы сельскохозяйственных угодий, упрощена процедура определения границ зон, так как в данный момент границы деления на категории носят условный характер, что приводит к принятию дополнительных решений о причислении отдельных участков к той или иной категории. По поводу рассматриваемого законопроекта среди специалистов существует множество противоречивых мнений. Ряд экспертов предполагает, что законопроект упростит бюрократическую процедуру особенно в отношении земель сельскохозяйственного назначения, а кто-то утверждает, что принятие такого законопроекта, является нерациональным решением и не оправдывающим ожидания, потому что требует больших затрат, а также принятия большого количества изменений в Земельный кодекс. В процессе реформирования земельного законодательства планируется выделение особо ценных сельскохозяйственных земель (ОЦСХЗ), что будет являться наиболее важной задачей, решение которой позволит сохранить сельскохозяйственные земли для их использования по прямому назначению.

Для того, чтобы обеспечить высокий уровень охраны и защиты сельхоз угодий и особо ценных сельскохозяйственных земель требует внесения изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и Закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [3].

На различных конференциях вопрос часто подлежит дискуссии и требует разрешения нескольких задач, представленных на рисунке 1.



Рисунок 1. Задачи реализации законопроекта

В выступлении заместителя председателя правительства Российской Федерации Виктории Абрамченко были также выдвинуты предложения по неиспользуемым земельным участкам, так называемым "земельным паям", которые достались работникам колхозов из состава общих полей, пастбищ и пустошей. В России от общей площади этих наделов неиспользуемые составляют около 17 млрд. гектаров, предлагается вовлекать эти земли в оборот, наделив муниципалитеты правом сдавать их в аренду заинтересованным производителям сельскохозяйственных товаров и потенциальным инвесторам.

Вовлечение в оборот неиспользуемых, в данный момент сельскохозяйственных земель, потребует разработки и развития

мелиоративных и рекультивационных мероприятий. Подобные работы следует проводить на системной, постоянной основе и находить отражение в государственных программах. Законопроект об отмене категорий земель позволит усилить защиту ценных сельскохозяйственных земель от застройки путем уточнения их правового режима [5].

Статс-секретарь - заместитель руководителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Алексей Бутовецкий считает, что категории земель — это искусственный барьер, тормоз в развитии земельного законодательства. Он также разделяет мнение В.В. Абрамченко о том, что сейчас градостроительное регулирование, а конкретно градостроительный регламент, который должен определять правовой режим земельного участка, не распространяется на сельскохозяйственные угодья.

С одной стороны, есть Градостроительный кодекс, в котором ничего не говорится про категории, зато с точки зрения определения режима использования более понятен и прозрачен. В его составе: карта муниципального образования с зонами жилой, коммерческой застройки или зонами сельхоз использования, регламенты, параметры разрешенного строительства, виды разрешенного использования.

С другой стороны, существует Земельный кодекс, где границы категорий носят условный характер, вследствие чего искажается их визуализация на картографическом материале [6].

По мнению обоих экспертов, все должно быть на одной карте и в одном масштабе, чтобы не было «задвоенности». Ведь у всех министерств существуют свои задачи, каждый использует свой информационный ресурс. И, как правило, во всех источниках информация об одном и том же объекте может кардинально различаться, что тоже требует разрешения проблемы.

Сельскохозяйственные территории отличаются наличием особой целевой специализации, поэтому законодательством исключаются любые варианты нарушения правового режима и целевого назначения. Однако данная

категория также включает в себя особый класс – особо ценные земли, которые имеют следующий состав, представленный на рисунке 2, т.е., в проект закона предлагается вернуть ранее принятые понятия [7-11].

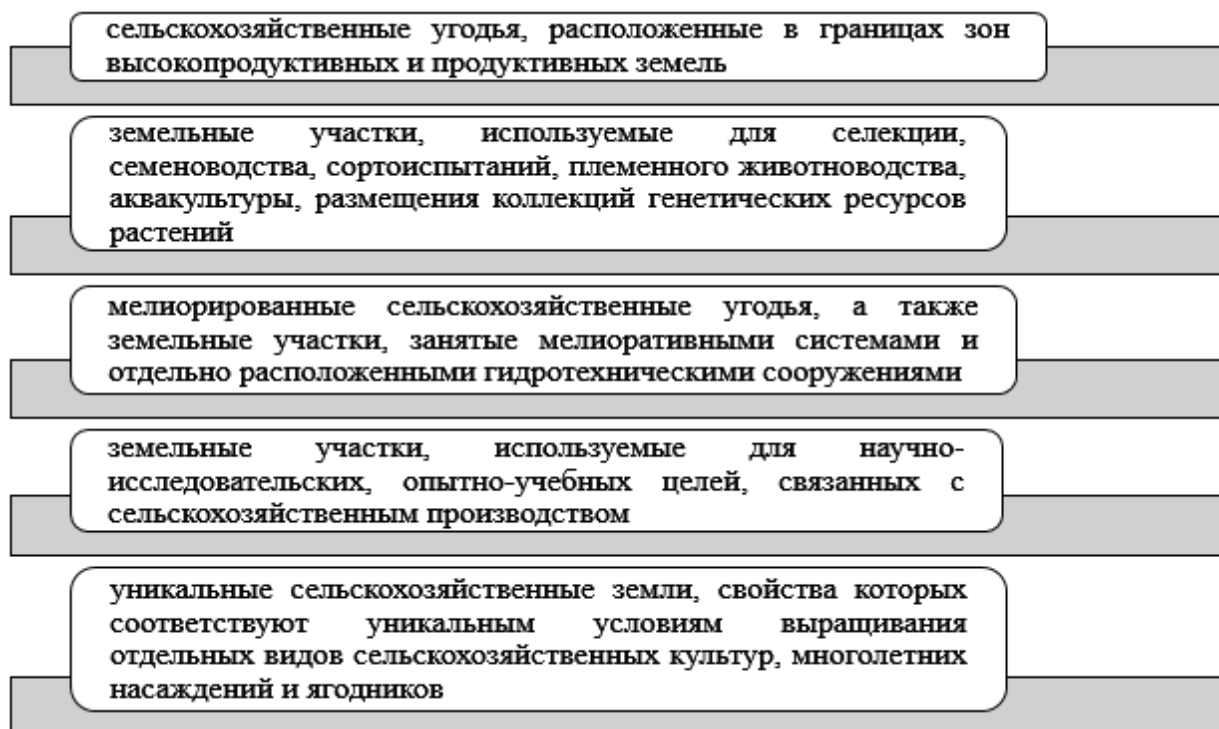


Рисунок 2. Состав особо ценных сельскохозяйственных земель

Отнесение к особо ценным землям сельскохозяйственных угодий передано в ведение субъектов РФ. В настоящий момент единого механизма выделения особо ценных земель с целью их рационального использования не существует, и данная проблема выносится на обсуждение уже несколько десятилетий. Несколько субъектов РФ уже установили в своем законодательстве свод правил отнесения земель и земельных участков к особо ценным, они представлены на рисунке 3.

Использование в этих постановлениях совершенно разных правил и отсутствие унификации в подходах приводит к тому, что, например, в Липецкой, Орловской, Курской и Воронежской областях, которые находятся в черноземной зоне с наиболее плодородными почвами, к особо ценным землям отнесено меньше 1,2% общей площади пашни. В то время как в Астраханской

области, в республиках Бурятия и Карелия к особо ценным землям относят все пахотные земли вне зависимости от качества почв.

В России существует ряд подходов по выделению особо ценных сельскохозяйственных земель. Однако, оно должно производиться на уровне муниципального района. Уровень района оптимален, так как его система землепользования более устойчивая, однородная и целостная по сравнению с системами землепользования отдельных поселений.



Рисунок 3. Субъекты, установившие правила в отношении установления особо ценных сельскохозяйственных земель

Нами предлагается подход к реформированию и выделению особо ценных сельскохозяйственных земель в обобщенном виде, который представлен на рисунке 4, он будет актуален, если будет выполнен ряд следующих этапов или мероприятий.

На первоначальном этапе на основе статистических данных по площадям посевов определяется сельскохозяйственная специализация района и набор преобладающих культур, возделываемых за последние 10 лет. Эти культуры в дальнейшем и используются при оценке продуктивности земель.

После чего на основе информации, полученной с агрометеорологических станций, метеорологических и почвенных данных проводится калибровка имитационной модели роста растений.



Рисунок 4. Последовательность мероприятий при реформировании сельскохозяйственных земель

Далее создается база данных ГИС с информацией о почвах и рельефе территории района. В ГИС вносятся контуры опытных полей и участков при их наличии, точки метеостанций и после этого осуществляется моделирование потенциальной урожайности каждой из набора культур. Потенциальную урожайность в свою очередь визуализируют на карте. После чего на нее добавляются выделы опытных полей на территории района, и в результате

всех этих операций создается карта ОЦСХЗ для выделения зоны с/х назначения.

Реформирование земельных отношений – это непростое решение, которое заключается в регулируемом и находящемся под контролем государства процессе, перехода к иному земельному строю. При кардинальном изменении структуры в области земельных отношений особенно важно сохранить главный ресурс нашей страны – особо ценные сельскохозяйственные земли.

Литература

1. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2021) / Справочная правовая система «Консультант плюс».

2. 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: Проект Федерального закона. – Текст: электронный // КонсультантПлюс: справочно-правовая система: [сайт]. – URL: <http://www.consultant.ru> Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 №1 (ред. от 07.09.2020) «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре».

3. Федеральный закон РФ от 24.07.2002 №101-ФЗ (ред. от 28.06.2021) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Текст: электронный // КонсультантПлюс: справочно-правовая система: [сайт]. – URL: <http://www.consultant.ru>.

4. Дубровский А. В., Кустышева И. Н. Методическое и технологическое обеспечение рационального землепользования при добыче углеводородов с учетом региональных особенностей Крайнего Севера // Вестник СГУГиТ. - 2016. - Вып. 3 (35). - С. 128-138.

5. Бакулин В.В. География Тюменской области: учебное пособие / В.В. Бакулин, В.В. Козин. – Екатеринбург: Средне-Уральское книжное издательство, 1996. – 168 с. – Текст: непосредственный.

6. Каретин Л.Н. Почвы южной части Тюменской области: учебное пособие / Л.Н. Каретин. – Омск, 1974. – 213 с. – Текст: непосредственный.

7. Полунин Г.А. Особо ценные сельскохозяйственные угодья европейской части Российской Федерации. Механизмы регулирования межотраслевого перераспределения земель сельскохозяйственного назначения: учебное пособие / Г.А. Полунин, В.В. Алакоз, С.И. Носов [и др.]. – Москва, 2018. – 148 с. – Текст: непосредственный.

8. Родионова О.М. Охрана труда: учебное пособие / О.М. Родионова, Д.А. Семенов – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 113 с. – Текст: непосредственный.

9. Об утверждении критериев отнесения земель к особо ценным сельскохозяйственным землям ([по состоянию на 29.08.2014](#)): Проект Постановления Правительства Российской Федерации. – Текст: электронный // КонсультантПлюс: справочно-правовая система: [сайт]. – URL: <http://www.consultant.ru>.

10. Chelaru, D. The analysis of agricultural landscape change using GIS techniques. Case study: Podoleni, Romania [Text] / D. Chelaru, A. Ursu, F.C. Mihai // *Lucrări tiinifice Seria Agronomie*. – 2011. – № 1, Vol. 54. – P. 73–76.

11. Признаки неиспользуемых сельскохозяйственных земель: сайт. – URL: <https://rg.ru> (дата обращения 05.05.2021). – Текст: электронный

Literatura

1. «Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii» ot 25.10.2001 №136-FZ (red. ot 30.12.2020) (s izm. i dop., vstup. v silu s 10.01.2021) / Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tant plyuS».

2. О внесении изменений в Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v tselyakh perekhoda ot

deleniya zemel' na kategorii k territorial'nomu zonirovaniyu: Proekt Federal'nogo zakona. – Tekst: ehlektronnyi // Konsul'tanTPlyus: spravochno-pravovaya sistema: [sait]. – URL: <http://www.consultant.ru> Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 02.01.2015 №1 (red. ot 07.09.2020) «Ob utverzhdenii Polozheniya o gosudarstvennom zemel'nom nadzorE».

3. Federal'nyi zakon RF ot 24.07.2002 №101-FZ (red. ot 28.06.2021) «Ob oborote zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya». Tekst: ehlektronnyi // Konsul'tanTPlyus: spravochno-pravovaya sistema: [sait]. – URL: <http://www.consultant.ru>.

4. Dubrovskii A. V., Kustysheva I. N. Metodicheskoe i tekhnologicheskoe obespechenie ratsional'nogo zemlepol'zovaniya pri dobyche uglevodorodov s uchetom regional'nykh osobennosti Krainego Severa // Vestnik SGUGIT. - 2016. - Vyp. 3 (35). - S. 128-138.

5. Bakulin V.V. Geografiya Tyumenskoi oblasti: uchebnoe posobie / V.V. Bakulin, V.V. Kozin. – Ekaterinburg: Sredne-Ural'skoe knizhnoe izdatel'stvo, 1996. – 168 s. – Tekst: neposredstvennyi.

6. Karetin L.N. Pochvy yuzhnoi chasti Tyumenskoi oblasti: uchebnoe posobie / L.N. Karetin. – Omsk, 1974. – 213 s. – Tekst: neposredstvennyi.

7. Polunin G.A. Osobo tsennye sel'skokhozyaistvennye ugod'ya evropeiskoi chasti Rossiiskoi Federatsii. Mekhanizmy regulirovaniya mezhotraslevogo pereraspredeleniya zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya: uchebnoe posobie / G.A. Polunin, V.V. Alakoz, S.I. Nosov [i dr.]. – Moskva, 2018. – 148 s. – Tekst: neposredstvennyi.

8. Rodionova O.M. Okhrana truda: uchebnoe posobie / O.M. Rodionova, D.A. Semenov – Moskva: Izdatel'stvo Yurait, 2019. – 113 s. – Tekst: neposredstvennyi.

9. Ob utverzhdenii kriteriev otneseniya zemel' k osobo tsennym sel'skokhozyaistvennym zemlyam (po sostoyaniyu na 29.08.2014): Proekt Postanovleniya Pravitel'stva Rossiiskoi Fedaratsii. – Tekst: ehlektronnyi //

Konsul'tanTPlyus: spravochno-pravovaya sistema: [sait]. – URL: <http://www.consultant.ru>.

10. Chelaru, D. The analysis of agricultural landscape change using GIS techniques. Case study: Podoleni, Romania [Text] / D. Chelaru, A. Ursu, F.C. Mihai // *Lucrări tiinifice Seria Agronomie*. – 2011. – № 1, Vol. 54. – P. 73–76.

11. Priznaki neispol'zuemykh sel'skokhozyaistvennykh zemel': sait. – URL: <https://rg.ru> (data obrashcheniya 05.05.2021). – Tekst: ehlektronnyi

© Кустышева И.Н., 2022. *International agricultural journal*, 2022, № 1, 194-205.

Для цитирования: Кустышева И.Н. К ВОПРОСУ РЕФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ДЕЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ НА КАТЕГОРИИ И ПЕРЕХОДУ К ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ ЗОНАМ // *International agricultural journal*. 2022. № 1, 194-205.