

ИССЛЕДОВАНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ В СФЕРЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Наталья Олеговна Митрофанова

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, кандидат технических наук, доцент кафедры кадастра и территориального планирования, тел. (383)344-31-73, e-mail: kadastr-204@yandex.ru

Надежда Ивановна Добротворская

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, доктор сельскохозяйственных наук, профессор, профессор кафедры кадастра и территориального планирования, тел. (383)344-31-73, e-mail: kadastr-204@yandex.ru

Владимир Игоревич Норкин

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, соискатель, тел. (913)703-86-86, e-mail: norkin@innsk.org

Ангелина Сергеевна Свирина

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, обучающийся, тел. (383)344-31-73, e-mail: svirina1998@mail.ru

В статье рассмотрены современные проблемы, связанные с использованием земельных ресурсов в России, в частности, современное состояние в сфере землеустройства. Основная проблема заключается в снижении роли землеустройства как научного и производственного явления, что приводит к принятию необъективных решений по планировке территории, использованию земельных ресурсов и в целом к снижению эффективности управления земельно-имущественным фондом страны.

Цель исследования заключается в рассмотрении изменений в законодательстве, регулирующем землеустройство. В результате исследования проведена оценка эффективности современных землеустроительных мероприятий, а также сравнение содержания двух федеральных законов. Сделаны выводы о положительных изменениях законодательства в сфере землеустройства.

Ключевые слова: рациональное использование земель, охрана земель, землеустройство, схема землеустройства, почвенные обследования, внутрихозяйственное землеустройство, земли сельскохозяйственного назначения

RESEARCH OF CHANGES IN THE REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK IN THE SPHERE OF LAND MANAGEMENT

Natalia O. Mitrofanova

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D., Assoc. Prof., Department of Cadastre and Territorial Planning, phone: (923)137-18-88, e-mail: kadastr-204@yandex.ru

Nadezhda I. Dobrotvorskaya

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, D. Sc., Assoc. Prof., Department of Cadastre and Territorial planning, phone: (383)344-31-73, e-mail: kadastr-204@yandex.ru

Vladimir I. Norkin

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D. Student, phone: (913)703-86-86, e-mail: norkin@innsk.org

Angelina S. Svirina

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Student, phone: (383)344-31-73, e-mail: svirina1998@mail.ru

The article deals with modern problems associated with the use of land resources in Russia, in particular, the current state of the field of land management. The main problem is to reduce the role of land management as a scientific and industrial phenomenon, which leads to the adoption of biased decisions on the planning of the territory, the use of land resources and, in general, to a decrease in the efficiency of management of the land and property fund of the country.

The purpose of the study is to consider changes in the legislation governing land management. As a result of the study, an assessment of the effectiveness of modern land management measures, as well as a comparison of the content of two federal laws, was carried out. Conclusions are drawn about positive changes in legislation in the field of land management.

Keywords: land management, land protection, land management, land management scheme, soil surveys, land management, agricultural land

В системе управления земельными ресурсами любой страны планирование использования земель и их охраны является, важнейшей функцией, определяющей перспективы рационального землепользования. Оно служит средством реализации земельной политики государств, а также увязки национальных, региональных и местных интересов при организации рационального использования земель и их охраны, учёта законных интересов граждан и всего общества, при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распределение земельными участками [1–8].

На территории России важнейшую роль в управлении земельными ресурсами играет землеустройство.

Под землеустройством в соответствии с действующим законодательством понимают мероприятия, направленные на организацию рационального использования земель, а также описание местоположения границ объектов землеустройства.

Экологическая эффективность землеустройства проявляется через влияние землеустроительных мероприятий на вид использования земли и находящуюся вокруг окружающую среду. К землеустроительным мероприятиям относят восстановление и консервацию земель, рекультивацию нарушенных земель, защиту земель от эрозии, подтопления, селей, иссушения, заболачивания, засоления, уплотнения и другое [9, 10].

В настоящее время проблема ведения землеустройства актуальна, так как в нашей стране землеустроительные мероприятия реализуются очень медленно, замедляя рост социального и экономического развития. Недостаток финансирования сферы землеустройства и соответствующих организации, отказ от разработки, установленной Федеральным законом (ФЗ) Российской Федерации (РФ) от 18.06.2001 №78-ФЗ «О землеустройстве» [11] землеустроительной документации, привели к следующим проблемам землеустройства:

- разрушению сельскохозяйственной инфраструктуры;
- потере достоверной информации, а также потере баз данных о качественном и количественном состоянии земель;

– появлению пространственных недостатков (вкрапливание, вклинивание, чересполосица, топографическая чересполосица). Недостатки землепользований сельскохозяйственных предприятий возникают чаще всего вследствие сложного процесса формирования земельных массивов сельскохозяйственных предприятий и приводят к большим финансовым затратам на предотвращения данных проблем;

– изъятию особо ценных сельскохозяйственных земель для целей промышленности и автотранспорта [1].

В табл. 1 представлена систематизация землеустроительных мероприятий и документов, а также выполнена оценка эффективности их проведения.

Таблица 1

Виды землеустроительных мероприятий

Виды землеустроительных мероприятий	Цель землеустроительных мероприятий	Результат землеустроительных мероприятий (документация)	Современное состояние
1	2	3	4
Оценка качества земель	Получения данных о свойствах земли как средства производства в сельском хозяйстве	Атласы и тематические карты, состояния и использования земель	Проводятся фрагментарно
Геоботанические, почвенные и другие изыскания и обследования	Получения информации о почве и состоянии земель, а также в целях выявления земель, подверженных ветровой эрозии, водной, селям, заболачиванию, подтоплению, вторичному засолению, уплотнению, иссушению, загрязнению отходами потребления и производства, химическими и радиоактивными веществами, заражению и иными негативным воздействиям	Материалы геоботанических, почвенных и других изысканий и обследований, инвентаризации земель, оценки качества земель	Проводятся фрагментарно
Внутрихозяйственное землеустройство	Организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны, а также земель, используемых общинами и лицами относящихся к коренным малочисленным народов Сибири, Севера и Дальнего Востока РФ для обеспечения их традиционного образа жизни	Проекты внутрихозяйственного землеустройства	Проводятся фрагментарно

Виды землеустроительных мероприятий	Цель землеустроительных мероприятий	Результат землеустроительных мероприятий (документация)	Современное состояние
Описание местоположения границ объектов землеустройства и установление их на местности	Проводится в целях текстового и координатного описания местоположения границ муниципальных образований и субъектов РФ для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН)	Карты (планы) объектов землеустройства	Проводятся фрагментарно
Планирование и организация рационального использования земель и их охраны	Улучшение распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, совершенствование организации территорий и определения других направлений рационального использования земель и их охраны в РФ, муниципальных образованиях и субъектах РФ.	Схема землеустройства территорий субъектов РФ, генеральная схема землеустройства территории РФ, схемы использования и охраны земель, схема землеустройства муниципальных образований.	Проводятся фрагментарно
Инвентаризация земель	Проводится с целью выявления нерационально используемых, неиспользуемых или используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием ЗУ или иных характеристик земель.	Проекты улучшения сельскохозяйственных угодий, рекультивации нарушенных земель, освоения новых земель, защиты земель от селей, эрозии, вторичного засоления, уплотнения, подтопления, заболачивания, загрязнение отходами и другое.	Проводятся фрагментарно

Минэкономразвития РФ отмечает, что у Федерального закона «О землеустройстве», который был принят 18.06.2001, не определен предмет землеустройства, случаи проведения землеустроительных мероприятий, не определены полномочия органов исполнительной власти в связи с проведением отдельных землеустроительных работ.

В результате, землеустроительные мероприятия и подготовка документации по землеустройству практически не проводятся. Тем самым государственная политика в области землеустройства осуществляется слабо.

В связи с недостатками действующего законодательства разработан проект федерального закона «О землеустройстве» [10].

Проект уточняет понятие землеустройства: под ним понимается взаимосвязанные мероприятия по обеспечению условий для наилучшего использования земель, расположенных в зоне, предусматривающей ведение сельского хозяйства (земли сельскохозяйственного назначения). Документ наделён полномочиями по утверждению признаков ненадлежащего использования земель, которые используются в сельскохозяйственном назначении, и наличие которых является основанием для изъятия участков [10].

Целями землеустройства являются в соответствии с проектом федерального закона являются:

- восстановление и сохранение природных ландшафтов и достопримечательных мест в той мере, в какой это может быть обеспечено посредством землеустройства;
- формирование условий для повышения производительности сельского хозяйства;
- сохранение уклада жизни сельского населения, обеспечение традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Сибири, Севера и Дальнего Востока, устойчивое развитие сельских территорий;
- обеспечение надлежащего использования земель, на которых ведется сельское хозяйство.

Задачами землеустройства являются:

- повышение и сохранение плодородия земель посредством проведения работ и землеустроительных мероприятий, а также агрохимических и мелиоративных мероприятий;
- устранение сформировавшихся недостатков землепользования и предотвращение новых;
- определение наиболее подходящих видов разрешенного использования земельных участков с учетом плодородия почв и существующих способов ведения сельского хозяйства.

В табл. 2 приведена сравнительная характеристика основных положений 78-ФЗ и нового проекта Федерального закона «О землеустройстве».

Таблица 2

Сравнительная характеристика 78-ФЗ и нового проект Федерального закона «О землеустройстве»

Федеральный закон «О землеустройстве» от 18.06.2001 N 78-ФЗ	Проект нового Федерального закона «О землеустройстве»
1	2
Объекты землеустройства	
Территории муниципальных образований, субъекты РФ, территориальные зоны, территории населенных пунктов, зоны с особыми условиями использования территорий и части указанных территорий и зон.	Земли сельскохозяйственного назначения.

Федеральный закон «О землеустройстве» от 18.06.2001 N 78-ФЗ	Проект нового Федерального закона «О землеустройстве»
1	2
Землеустроительные мероприятия	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Планирование и организация рационального использования земель и их охрана. 2. Мероприятия по изучению состояния земель. 3. Описания местоположения границ и установления на местности границ объектов землеустройства. 4. Организации рационального использования юридическими лицами и гражданами и ЗУ для осуществления сельскохозяйственного производства. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Планирование использования земель. 2. Изучение состояния земель. 3. Выполнение проекта землеустройства. 4. Подготовка проекта землеустройства. 5. Надзор за выполнением проекта землеустройства. 6. Подготовка сельскохозяйственного регламента.
Виды землеустроительных работ	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Оценка качества земель. 2. Почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания. 3. Геодезические и картографические работы. 4. Инвентаризация земель. 5. Внутрихозяйственное землеустройство. 6. Описание местоположения границ объектов землеустройства. 7. Планирование и организация рационального использования земель и их охраны. 8. Установление на местности границ объектов землеустройства. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Установление параметров, видов и местоположения вновь возводимых сооружений, зданий. 2. Установление видов разрешенного использования ЗУ и соотнесение их с сельскохозяйственными угодьями и устройство севооборотов. 3. Работы, связанные с образованием ЗУ (за исключением кадастровых работ). 4. Определение места размещения жилого дома на ЗУ. 5. Организация и проектирование строительства и гидротехнических сооружений, мелиоративных сооружений, требуемых для ведения сельского хозяйства. 6. Организация и проектирование строительства необходимых для ведения сельского хозяйства защитных сооружений, скотопрогонных и полевых дорог, инженерных сооружений, требуемых для ведения сельского хозяйства. 7. Устройство и проектирование защитных лесных насаждений. 8. Организация использования кормовых угодий. 9. Картографические и геодезические работы, изыскательские работы, обеспечивающие землеустройство. 10. Устройство ЗУ для посадки многолетних плодово-ягодных насаждений.

Федеральный закон «О землеустройстве» от 18.06.2001 N 78-ФЗ	Проект нового Федерального закона «О землеустройстве»
1	2
Землеустроительная документация	
Атласы и тематические карты, состояния и использования земель, материалы геоботанических, почвенных и других изысканий и обследований, инвентаризации земель, оценки качества земель, проекты внутрихозяйственного землеустройства, карты (планы) объектов землеустройства, схема землеустройства территорий субъектов РФ, генеральная схема землеустройства территории РФ, схемы использования и охраны земель, схема землеустройства муниципальных образований.	Землеустроительная карта, проект землеустройства, сельскохозяйственный регламент, а также соглашение о проведении землеустройства, отчет о землеустроительном надзоре, материалы землеустроительных изысканий.

Можно сделать вывод о том, что новый проект Федерального закона «О землеустройстве» кардинально отличается от ФЗ №78 «О землеустройстве» и основным документом, который будет подготавливаться в рамках нового закона, станет проект землеустройства.

Таким образом, новый Федеральный закон «О землеустройстве» будет регулировать использование только земель сельскохозяйственного назначения, то есть территорий, на которых непосредственно осуществляется сельскохозяйственное производство. Землеустроительные мероприятия и документы, предусмотренные новым законом, будут направлены на рациональное планирование и использование, планомерное восстановление земель сельскохозяйственного назначения, что положительно скажется на качестве земельных ресурсов нашей страны.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Аксёнова Е. Г., Гаранова М. В. Актуальные проблемы землеустройства и кадастра [Текст] / Е.Г. Аксёнова, М.В. Гаранова // Текст научной статьи по специальности «Экономика и бизнес». Ростов на Дону, 2017.
2. Барсукова С.Ю., Звягинцев В.И. Земельная реформа в России в 1990-2000-е годы, или как в ходе ведомственных реорганизаций «Реформировали» земельную реформу [Текст] // С.Ю. Барсукова, В.И. Звягинцева // Текст научной статьи по специальности «История и археология».
3. Бравок К.А. Проблемы процесса ведения землеустройства и кадастра. Текст научной статьи по специальности «Экономика и бизнес». [Текст] / К.А. Бравок – г. Владивосток РФ – 2017г.
4. Жарников В.Б. Рациональное использование земель и основные условия его реализации [Текст] / В.Б. Жарников. — Новосибирск: Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 2017. — 179с.

5. Варакин Г.С., Вершинский И.С., Байкалов Е.М. История, состояние и перспективы землеустройства в России [Текст] // – Г.С. Варакин, И.С. Вершинский, Е.М. Байкалов // – Текст научной статьи по специальности «Социальная и экономическая география».

6. Васильева Н. В. Основы землепользования и землеустройства [Текст]: учебник и практикум для академического бакалавриата / Н. В. Васильева. - Москва: Издательство Юрайт, 2019. - 376 с.

7. Виды землеустройства [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://spravochnick.ru/geodeziya/zemleustroystvo_v_rossii/vidy_zemleustroystva/ – Загл. с экрана.

8. Волков С.Н. Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации (содержание и методы разработки) [Текст] // – С.Н. Волков //: монография. М., 2017. - С. 88.

9. Волков С.Н. Землеустройство: Теоретические основы землеустройства: учеб. пособие) [Текст] // С.Н. Волков. – М.: Колос, 2001. – 496 с.

10. О землеустройстве Проект Федерального закона 28.01.2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=180130#09522275662436688>.

11. О землеустройстве. Федеральный закон от 18.06.2001 N 78-ФЗ (ред. от 13.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32132/.

© Н. О. Митрофанова, Н. И. Доброворская, В. И. Норкин, А. С. Свирина, 2021