

Разработка схем землеустройства как основной механизм планирования использования земельных ресурсов в России

А. С. Волгина^{1}, Н. О. Бороздина¹*

¹ Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск, Российская Федерация

* e-mail: kochka1815@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрены современные проблемы, связанные с использованием земельных ресурсов в России, в частности, современное состояние сферы землеустройства. Цель исследования заключается в рассмотрении роли схем землеустройства, как основного документа для планирования территории и перераспределения земельных ресурсов, формулировке предложений, направленных на усиление роли землеустройства в науке и практике. В результате исследования составлена технологическая схема подготовки схем землеустройства с учетом современных требований в области науки и технологий, что позволит создать основу для принятия качественных управленческих решений в области земельно-имущественных отношений, рациональному использованию и сохранению земельных ресурсов, как основы для жизни и деятельности. Научная новизна статьи заключается в комплексном анализе проблем в сфере землеустройства, охватывая проблемы всего государства, а не отдельно взятых территорий.

Ключевые слова: рациональное использование земель, землеустройство, схема землеустройства, территориальное планирование, градостроительная деятельность, земли сельскохозяйственного назначения

Development of land management schemes as the main mechanism for planning the use of land resources in Russia

A. S. Volgina^{1}, N. O. Borozdina¹*

¹ Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation

* e-mail: kochka1815@yandex.ru

Abstract. 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 purpose of the study is to consider the role of land management schemes as the main document for territorial planning and land redistribution, formulation of proposals aimed at strengthening the role of land management in science and practice. As a result of the study, a technological scheme was drawn up for the preparation of land management schemes, taking into account modern requirements in the field of science and technology, which will create a basis for making high-quality management decisions in the field of land and property relations, rational use and conservation of land resources, as the basis for life and activity. The scientific novelty of the article lies in a comprehensive analysis of problems in the field of land management, covering the problems of the entire state, and not of individual territories.

Keywords: rational use of land, land management, land management scheme, territorial planning, urban planning activities, agricultural land

Введение

В России на данный момент времени в области управления земельными ресурсами сложились неблагоприятные условия, заключающиеся в нерациональном использовании земель, уменьшении роли землеустройства, упрощении землеустроительных мероприятий. В основном, проблемы обуславливаются недостаточностью финансирования для научно-исследовательских работ по землеустройству и уменьшении государственного контроля.

Существование этих проблем приводит к:

- потере точных сведений о количественном и качественном состоянии земель не только сельскохозяйственного назначения;
- использованию земель не по назначению, с нарушениями установленных ограничений и норм, приводящего к повсеместной деградации этих земель, загрязнению, захламлению или недостаткам, которые недопустимы;
- отсутствию землеустроительной документации;
- отсутствию точного местоположения границ земельных участков;
- незаконному предоставлению, самовольному захвату и изъятию земель [1].

Актуальность данной работы заключается в существовании значительных проблем, сложившихся в настоящее время в сфере землеустройства. Уменьшение роли землеустройства может привести к непоправимым последствиям, в результате которых использование некоторых земель будет либо вовсе невозможно, либо использование путем перевода в другую категорию. В настоящее время наличие проблем уже приводит к неточности налогообложения и потребительскому отношению к земельным участкам.

Основная часть

На данный момент в Российской Федерации управление земельными ресурсами и проведение землеустройства регулируется основными законами Земельным Кодексом РФ и Федеральным законом № 78-ФЗ «О землеустройстве».

Земельный Кодекс в своем содержании заявляет обязательные для исполнения принципы о земле, которые провозглашают то, что при управлении земельными ресурсами и использовании земель следует не ставить на первое место получение какой-либо выгоды от используемой территории разными путями, а в первую очередь стоит думать о том разумно ли мы ее используем и каково ее состояние.

К объектам землеустройства относятся территории Российской Федерации и ее субъектов.

К видам землеустроительной документации относятся:

- генеральная схема землеустройства территории РФ;
- схемы землеустройства муниципальных образований и других административно-территориальных единиц;
- схемы использования и охраны земель [2, 3].

Также в законе указаны землеустроительные мероприятия об использовании и охране земель, о проведении работ по изучению состояния земель с целью получения информации об их количественном и качественном состоянии (геодезические и картографические работы, почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания, оценка качества земель), которые в настоящее время ведутся в незначительных объемах, а почвенное и геоботаническое обследования практически полностью прекращены.

При том, что информация, полученная при проведении этих мероприятий, является базовой для принятия решений по управлению земельными ресурсами [3,4].

Управление земельными ресурсами и их охрана до 2004 г. регламентировались градостроительной документацией. Комплексное развитие территории рассматривалось в Генеральной схеме расселения на территории РФ. В городах и сельских поселениях планирование и организация рационального использования земель осуществлялись на основе Генеральных планов, разрабатываемых архитектурно-планировочными организациями [5].

Градостроительным кодексом также определено то, что перевод земли из одной категории в другую, резервирование и изъятие не допустимо при отсутствии документов территориального планирования [6].

Также стоит отметить несовершенство закона №78-ФЗ «О Землеустройстве» которое заключается в том, что в законе были упущены такие вопросы как установление порядка и финансирования землеустроительных работ, значение землеустроительной документации и обязательность ее подготовки и использования.

Анализируя выше указанное следует вывод, что в настоящее время действующее законодательство использует обобщающие методы в подходе к управлению земельными ресурсами, не обладает достаточным контролем за исполнением и подготовкой землеустроительной документации.

Территориальное планирование в нашей стране до сих пор основано на концепции развития в первую очередь населенных пунктов, промышленности, строительства и иного характера в ущерб качеству и состоянию земель.

При фрагментарной подготовке землеустроительной документации, основными документами при планировании являются документы территориального планирования, устанавливаемые Градостроительным кодексом РФ, которые в свою очередь, учитывают землю, как объект развития населённых пунктов. Это приводит к неоправданной застройке земель сельскохозяйственного назначения, лесного фонда, особо охраняемых территорий и т. п.

Создание комплексных документов территориального планирования не предусмотрены кодексом, что влечет за собой не совместимость разных по уровню документов территориального планирования и проблемы при обобщении полученной информации.

Ниже в таблице представлены для сравнения данные, содержащиеся в схемах территориального планирования и схемах землеустройства.

Данные схем территориального планирования и схем землеустройства

Схема территориального планирования	Схема землеустройства
Объектами являются населенные пункты, земли промышленности	Объектами являются все земли
Составляются территорию РФ, субъекты, муниципальные районы, поселения и городские округа	Составляется от всей территории РФ до земельных участков
<p>Основные данные содержащиеся в схеме:</p> <ul style="list-style-type: none"> – сведения об утвержденных документах стратегического планирования; – аргументация выбранных способов размещения объектов; – данные об объектах, которые планируется разместить, с указанием вида, характеристики и местоположения; – возможное воздействие размещенных объектов на развитие территории; – данные об объектах федерального значения или регионального если они располагаются в межселенных территориях; – информация о зонах с особыми условиями использования, если планируемые объекты ее затрагивают; – список земельных участков, которые планируется разместить, с их категоричностью и планируемым использованием; – перечисляются факторы риска при ЧС, при размещении объектов на межселенных территориях 	<p>Основные данные содержащиеся в схеме:</p> <ul style="list-style-type: none"> – доводы в необходимости земли для экономических целей населения; – установление потенциальных земель, которые могут быть пригодны для сельскохозяйственного использования; – исключение нарушений в землепользовании; – последующее увеличение степени интенсивности пользования землей; – создание возможностей для развития и улучшения расположения сельскохозяйственных областей, а также поселений и иных объектов инфраструктуры; – обеспечение охранных мероприятий для сохранения и улучшения земель (защита от эрозии, от загрязнений, создание особых зон и т.п.); – обусловить потребность во вкладах и ресурсах для выполнения планируемых мероприятий, их рентабельность

Исходя из приведенной таблицы видно, что схема землеустройства, в первую очередь направлена на охрану и защиту земель, она охватывает более обширные цели. В то время как схема территориального планирования направлена на конкретные объекты и их развитии в экономически-социальных отраслях [7–9].

Согласно государственному (национальному) докладу за последние 15 лет все категории земель претерпели изменения. Земли сельскохозяйственного назначения уменьшились на 19,3 млн. га; земли населенных пунктов увеличились на 1,4 млн. га; земли промышленности и иного специального назначения увеличились на 0,9 млн. га; земли особо охраняемых территорий и объектов увеличились на 15,4 млн. га; земли лесного фонда увеличились на 21,9 млн. га; земли водного фонда увеличились на 0,2 млн. га; земли запаса уменьшились 17,8 млн. га. Основное изменение претерпели земли сельскохозяйственного назначения их

уменьшение в основном происходило за счет перевода земель в земли лесного фонда, в земли промышленности и под населенные пункты [10–13].

Государство, понимая наличие проблем в сфере управления земельными ресурсами начинает пытаться это исправлять. В 2018 г. был подготовлен проект нового федерального закона о Землеустройстве, который вводит новые понятия относительно землеустройства, землеустроительная документация также претерпит изменения.

Проект предусматривает понятия участника землеустройства, что является надлежащим, либо не надлежащим использованием, недостатки землепользования.

Предлагаются следующие землеустроительные документы - сельскохозяйственный регламент, землеустроительная карта, проект землеустройства, а также соглашение о проведении землеустройства, материалы землеустроительных изысканий, отчет о землеустроительном надзоре. Землеустроительные мероприятия в проекте также претерпели изменения.

Предполагалось вступление закона в силу с 1 января 2020 года, но так как он скорее всего требует доработки он не был принят до сих пор [14].

Исходя из выше сказанного рациональное использование и управление земельными ресурсами должно охватывать весь земельный фонд страны, оно должно быть спланированным и учитывать, как можно больше факторов развития.

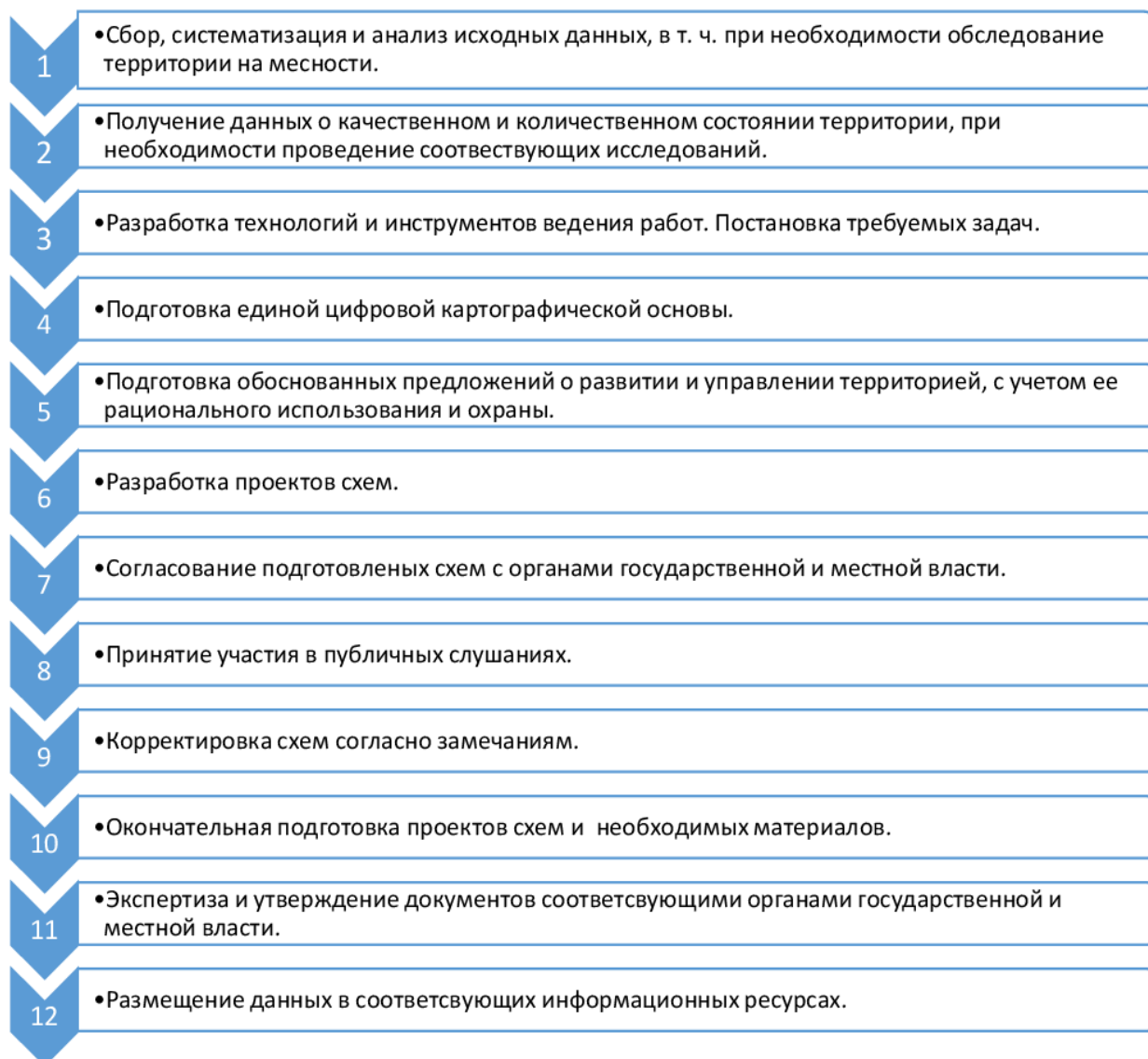
Для решения этих проблем необходимы большие изменения в части законодательства. Также стоит разрабатывать Генеральные схемы землеустройства РФ и ее субъектов, как основополагающего документа при проведении землеустройства, учитывающего перспективы развития и организации территорий, а также вопросы ее охраны.

Схема землеустройства – это документ, имеющий прогнозный характер, который является основой в области управления земельными ресурсами. Она служит связующим звеном между планированием и организацией рационального использования и охраны земель на всех уровнях власти РФ. Это документ, который устанавливает более перспективные и эффективные направления развития территорий. Схема обычно подготавливалась от 12 до 15 лет [15].

Алгоритм создания этих схем не подвергался изменениям достаточно долгое время, некоторые части стали неактуальны. В наши дни документы имеют электронный вид, а вместо схем землеустройства используются схемы территориального планирования.

Так как градостроительная документация все же старается развиваться, а также в силу создания проекта нового закона о землеустройстве предлагается создать обновленный вид схемы территориального планирования, которая бы учитывала вопросы развития территории со стороны ее охраны и рационального использования и распространялась на все категории земель.

Ниже представлен алгоритм подготовки такой схемы (рисунок).



Предложенные этапы разработки Схемы территориального планирования

Выводы

Земельные реформы на протяжении 30 лет в нашей стране привели к появлению значительных проблем в сфере управления земельными ресурсами. Опираясь лишь на экономическую составляющую развития территории, вопросы ее сохранения и охраны практически потеряли свою значимость.

Была прекращена работа научно-исследовательских и проектных предприятий, которые занимались разработкой землеустроительной документации, отсутствие необходимого финансирования для проведения работ по землеустройству, пользование лишь документами территориального планирования. Все это получено благодаря политике проводимых реформ [16].

В данный момент государство не обладает истиной информацией, о земле которая ему принадлежит, нет полных данных о состоянии этих земель. Из чего

следует что за это время государство потеряло основу для принятия эффективных решений при управлении земельными ресурсами.

Недостаток контроля со стороны государства приводит к плачевным последствиям состояния земель, часть из которых подвергается негативному воздействию, переводится без обоснованно из одной категории в другую.

Все это говорит о том, что необходимы изменения в наше законодательство и как можно скорее. Эти изменения должны привести к устранению существующих проблем. Необходимо доработать существующий проект закона О землеустройстве и принять его.

Главное изменение должно касаться схем землеустройства и информации о состоянии земель. Схемы землеустройства должны стать обязательными, содержательными и актуальными. Необходима государственная поддержка научных исследований для проведения работ по изучению состояния земель.

Принятие решений при управление земельными ресурсами должно опираться не только на финансовую выгоду, но и учитывать все экологические и социальные факторы, а также вопросы охраны территории. Также стоит отметить, что землям сельскохозяйственного назначения необходим повышенный контроль, так как они играют одну из важнейших ролей в развитии государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Актуальные проблемы землеустройства и кадастра [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-zemleustroystva-i-kadastra> (дата обращения: 15.04.2021 г.).
2. Земельный кодекс Российской Федерации (ЗК РФ) [Электронный ресурс] : федер. закон от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 10.01.2021). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О землеустройстве [Электронный ресурс] : федер. закон от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ (ред. от 03.08.2018). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Землеустройство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/zemleustroystvo/> (дата обращения: 15.04.2021 г.).
5. Территориальное планирование использования земель в России: проблемы и пути решения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://pandia.ru/text/80/262/15865.php> (дата обращения: 15.04.2021 г.).
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 29.12.2004 г № 190-ФЗ (ред. от 10.01.2021). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Генеральная схема землеустройства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.ugsha.ru:8080/bitstream/123456789/12725/1/2017-18-268-273.pdf> (дата обращения: 15.04.2021 г.).
8. Разработка генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://scibook.net/zemleustroystvo-kadastr_1207/razrabotka-generalnoy-shemyi-zemleustroystva-39937.html (дата обращения: 15.04.2021 г.).
9. Порядок составления и содержание схемы землеустройства административного района [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://scibook.net/zemleustroystvo-kadastr_1207/162-poryadok-sostavleniya-soderzhanie-shemyi-39941.html (дата обращения: 15.04.2021 г.).
10. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2005 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rosreestr.gov.ru/upload/documenty/doc_gosdoc2005.pdf (дата обращения: 15.04.2021 г.).

11. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2006 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rosreestr.gov.ru/upload/documenty/doc_gosdoc2006.pdf (дата обращения: 15.04.2021 г.).

12. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2007 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rosreestr.gov.ru/upload/documenty/doc_gosdoc2007.pdf (дата обращения: 15.04.2021 г.).

13. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%20%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D0%B4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%2011.12.pdf> (дата обращения: 15.04.2021 г.).

14. Проект Федерального закона О землеустройстве [Электронный ресурс]: подготовлен Минэкономразвития России.: по состоянию от 28.01.2019 г. / офиц. сайт компании «Консультант Плюс». – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=180130#04141394450516207>, свободный. – 2020. – 11 ноября. – Загл. с экрана.

15. Стандарт Генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации, Москва 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://docplayer.ru/28498417-Standart-generalnoy-shemy-zemleustroystva-territorii-rossiyskoj-federacii.html> (дата обращения: 15.04.2021 г.).

16. Актуальные проблемы землепользования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sibac.info/studconf/natur/lxiii/104107> (дата обращения: 15.04.2021 г.).

© А. С. Волгина, Н. О. Бороздина, 2022