

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона «О землеустройстве»

Проект федерального закона «О землеустройстве» разработан во исполнение пункта 42 плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2018 г., утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2017 г. № 2925-р, пунктов 23–26 плана мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2018 г. № 2413-р, пункта 5 поручения Правительства Российской Федерации от 17 января 2018 г. № ДМ-П11-2пр.

Инициатива представляется своевременной и актуальной, однако нуждается в доработке с учетом тенденций развития практики и законодательства в сфере земельно-имущественных, градостроительных и кадастровых отношений.

Исходя из текста законопроекта, представленного для общественного обсуждения, фактически предлагается преобразование института землеустройства в институт по планированию и организации использования земель сельскохозяйственного назначения. Это выражается в системе предлагаемых мероприятий, образующих землеустройство, процедуре и механизмах землеустройства, видах предлагаемой землеустроительной документации. В то же время законопроект не предлагает качественного перехода от ранее существовавшей модели землеустройства к новому институту планирования и организации использования земель сельскохозяйственного назначения. Этим объясняется тот факт, что предлагаемое регулирование сохраняет пережитки землеустроительного подхода к развитию территорий, а также дублирует смежные сферы управления развитием территории, ранее исключенные из землеустройства.

Так, в состав видов землеустроительной документации включены материалы геодезических и картографических работ, несмотря на то что данные документы являются результатом геодезической и картографической деятельности, которая регулируется Федеральным законом от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Кроме этого, законопроект поддерживает устаревшую землеустроительную практику межевания земель (проект землеустроительного межевания, проект упорядочения объектов землеустройства и устранения недостатков землепользования). В то же время проект межевания, разрабатываемый в рамках Градостроительного кодекса Российской Федерации, все более укрепляется в качестве универсального инструмента-основания для формирования и изменения границ любых земельных участков. Так, теперь на землях лесного фонда земельные участки, которые ранее также подлежали образованию в особом порядке, формируются исключительно в соответствии с проектами межевания без необходимости разработки проектной документации лесного участка. Непосредственное же образование земельных участков и постановка их на кадастровый учет осуществляется в рамках кадастровой деятельности вне зависимости от принадлежности территории к определенной категории земель. В рамках комплексных кадастровых работ в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» системно устраняются недостатки землепользования. В связи с этим представляется обоснованным использовать уже существующие универсальные инструменты для межевания и кадастрового учета земельных участков сельскохозяйственного назначения.

Аналогичный, изолированный от общей системы регулирования землепользования, подход предлагается к организации использования земель сельскохозяйственного назначения (правила сельскохозяйственного землепользования). В то же время сельскохозяйственное использование предполагает активную экономическую деятельность. Особый охранный статус сельскохозяйственных земель должен только уточнять способы их использования и не означает запрет на освоение территории в целом. Поэтому регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения целесообразно осуществлять в рамках градостроительного зонирования, являющегося универсальным инструментом регулирования хозяйственной деятельности.

Также стоит отметить, что проект федерального закона предусматривает дальнейшее развитие Государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства. При этом указанный ресурс в настоящее время не только является архивом бумажных документов, но и находится в ведении Росреестра, что не соотносится с компетенциями по охране и использованию земель сельскохозяйственного назначения. В то же время на федеральном уровне предприняты первые шаги по систематизации информации о землях сельскохозяйственного назначения – создана Единая федеральная информационная система о землях сельскохозяйственного назначения, которая предназначена для обеспечения актуальными и достоверными сведениями о таких землях, включая данные об их местоположении, состоянии и фактическом использовании. Предполагается, что использование

указанной информационной системы позволит обобщить сведения о землях сельскохозяйственного назначения. В связи с этим представляется обоснованным развивать механизмы планирования и организации использования земель сельскохозяйственного назначения через актуальные информационные ресурсы.

Также стоит отметить, что проектом федерального закона предусматривается громоздкая система документов планирования и организации использования земель сельскохозяйственного назначения, основу которой составляют аналоги градостроительной документации (схема землеустройства, правила сельскохозяйственного землепользования, проекты межевания). В то же время такой подход не является приемлемым. Сейчас градостроительство развивается в направлении оптимизации системы регулирования: упрощаются состав и содержание существующих документов, в практику вводятся новые «облегченные» инструменты планирования (мастер-планы, концепции), отменяются избыточные согласования и административные процедуры, наметился переход от бумажных форматов документов к цифровому моделированию. Отчасти именно переусложненная система градостроительного регулирования, которая нуждается в постоянной синхронизации решений, препятствует эффективной градостроительной деятельности.

Вопросам совершенствования градостроительной документации в настоящее время уделяется пристальное внимание. Так, 24 августа 2022 г. Президентом России был утвержден Перечень поручений по итогам заседания Президиума Госсовета. Правительству Российской Федерации поручено в целях упрощения процедуры внесения изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования, а также исключения дублирования таких документов предусмотреть возможность использования единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования, определяющего основные направления развития территорий одного или нескольких муниципальных образований (частей таких территорий), установив порядок его подготовки и утверждения. Кроме этого, Минстрой России на сессии Восточного экономического форума 2022 предложил на основании мастер-плана города в упрощенном порядке вносить изменения в генеральный план, проекты планировки территории, правила землепользования и застройки.

В то же время законопроект не только предлагает использовать устаревший градостроительный подход к системе регулирующей документации, но и дополняет его традиционной землеустроительной документацией (проект землеустройства, карта (план) территории и т.д.), что на практике приведет только лишь к несогласованности проектных решений и конфликтам земельно-имущественных отношений. Представляется, что система документации, регулирующей сельскохозяйственное землеустройство, не должна быть перегруженной.

Избыточными представляются и иные сложившиеся подходы к землеустройству, используемые в законопроекте.

В частности, проектом федерального закона транслируется традиционный подход к принудительному планированию объектов, создаваемых за внебюджетные средства. В настоящее время очевидна неспособность в рамках государственного и муниципального планирования эффективно размещать такие объекты. Абсолютное большинство подобных решений, закрепленных в документах территориального планирования, не реализуется. Более эффективным представляется создание экономических и градостроительных условий, в которых объекты частного сектора смогут размещаться по усмотрению инвесторов.

Также сохраняется необходимость проведения государственной экспертизы землеустроительной документации. В настоящее время экспертиза осуществляется в целях обеспечения соответствия землеустроительной документации исходным данным, техническим условиям и требованиям проведения землеустройства. Проведением экспертизы занимается Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Указанный орган не имеет компетенции в вопросах землеустройства, при проведении государственной экспертизы суть проектных решений не проверяется должным образом. В связи с изложенным, данная процедура является административным барьером и должна быть упразднена.

Помимо этого, в составе мероприятий по землеустройству по-прежнему предлагается проведение работ по выносу границ объектов межевания на местность. В то же время закрепление границ объектов землеустройства на местности сейчас практически не осуществляется. Нередки случаи, когда размещение знаков невозможно в связи с климатическими условиями и значительными размерами обследуемых площадей. Особенной практической пользы установка межевых знаков не несет. Таким образом, работы по закреплению границ объектов землеустройства на местности представляются нецелесообразными.

Вышеизложенные обстоятельства свидетельствуют о том, что предлагаемый законопроект подход к регулированию землеустройства должен быть кардинально изменен. Представленная для

общественного обсуждения редакция Федерального закона «О землеустройстве» не удовлетворяет цели передового регулирования землеустройства. На смену техническому обобщению и дублированию отдельных существующих практик в сфере планирования и регулирования использования земель должен прийти целостный системный подход. Для этого целесообразным представляется, в первую очередь, разработка и общественное обсуждение концепции реформирования института землеустройства. Это позволит определить место землеустройства в системе управления развитием территории, отделить его от смежных сфер, сформулировать цели, задачи, проблемы отрасли, а также возможные направления регулирования с учетом задачи по развитию цифровой экономики. Разработанная концепция ляжет в основу системного непротиворечивого регулирования землеустройства.