

ТЕХНИКО-ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Дарья Васильевна Пархоменко

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, кандидат технических наук, доцент кафедры правовых и социальных наук, тел. (913)900-19-50, e-mail: dara8@inbox.ru

Елена Андреевна Предтеченская

Новосибирский государственный университет, 630090, Новосибирск, ул. Пирогова, 1, обучающийся, тел. (913)759-05-03, e-mail: elena.predte4enskaya@yandex.ru

В статье описаны правовые и технические инструменты, применяемые для изменения видов разрешенного использования и категорий земель сельскохозяйственных угодий. Статья написана на основе материалов работ, проведенных в Новосибирской области. Авторы анализируют положительные и отрицательные тенденции, связанные с указанными процессами. Делается вывод о необходимости технического обоснования такого рода изменений в приоритете перед правовыми.

Ключевые слова: государственный кадастровый учет, градостроительное зонирование, земли сельскохозяйственного назначения, землеустроительная экспертиза.

TECHNICAL AND LEGAL INSTRUMENTS FOR CONVERSION OF AGRICULTURAL LANDS ON THE EXAMPLE OF NOVOSIBIRSK REGION

Daria V. Parkhomenko

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D., Associate Professor, Department of Legal and Social Sciences, phone: (913)900-19-50, e-mail: dara8@inbox.ru

Elena A. Predtechynskaya

Novosibirsk State University, 1, Pirogova St., Novosibirsk, 630090, Russia, Student, phone: (913)759-05-03, e-mail: elena.predte4enskaya@yandex.ru

The article describes the legal and technical tools used to change the types of permitted use and categories of agricultural land. The article is written on the materials of the Novosibirsk region. The authors analyze the positive and negative trends associated with these processes. The conclusion is drawn on the need for a technical justification for such changes in priority over legal.

Key words: state cadastral registration, urban planning zoning, agricultural land, land survey.

В России все земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся за границами населенных пунктов, делятся на сельскохозяйственные угодья и иные земли, попадающие в эту категорию [1]. Особенность сельскохозяйственных угодий имеет свои составляющие с точки зрения наук о Земле и заключается в следующем (рис. 1).

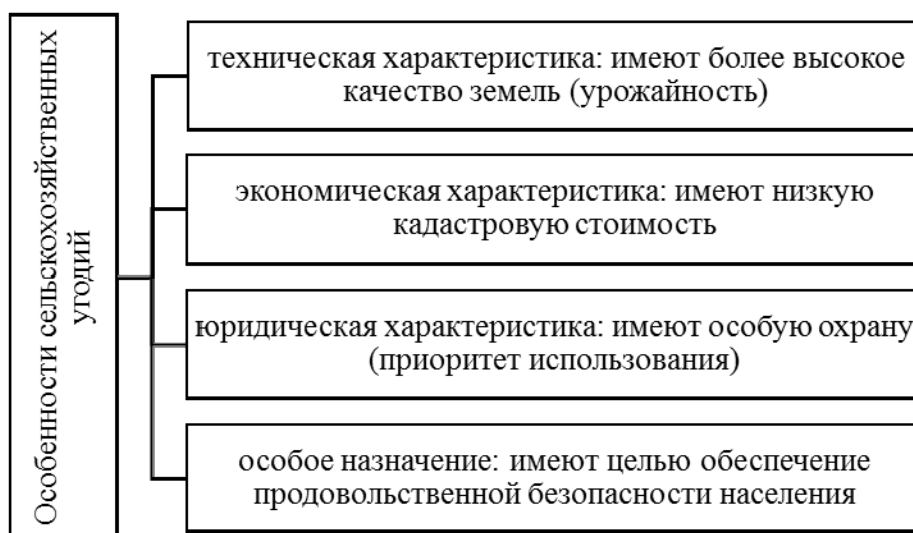


Рис. 1. Особенности статуса земель сельскохозяйственных угодий

Все эти составляющие достаточны для того, чтобы сохранять режим обозначенных земель и использовать их по основному назначению: ведение растениеводства, животноводства, иное обеспечение целей, связанных с сельским хозяйством [2].

В то же время в Новосибирской области наблюдается ряд проблем, которые препятствуют использованию земель по назначению. Так, в Новосибирской области в начале 90-х прекратили свое существование большинство сельскохозяйственных предприятий. Земли сельскохозяйственного назначения стали выделяться членами сельскохозяйственных кооперативов. Только некоторые из указанных лиц действительно были намерены вести сельскохозяйственную предпринимательскую деятельность.

В настоящее время из указанных земель по назначению используется небольшой процент угодий, при этом наблюдается тенденция уменьшения количества таких угодий с приближением к границам Новосибирской агломерации. А картина перевода указанных земель в Новосибирской области может быть представлена следующим образом (рис. 2).

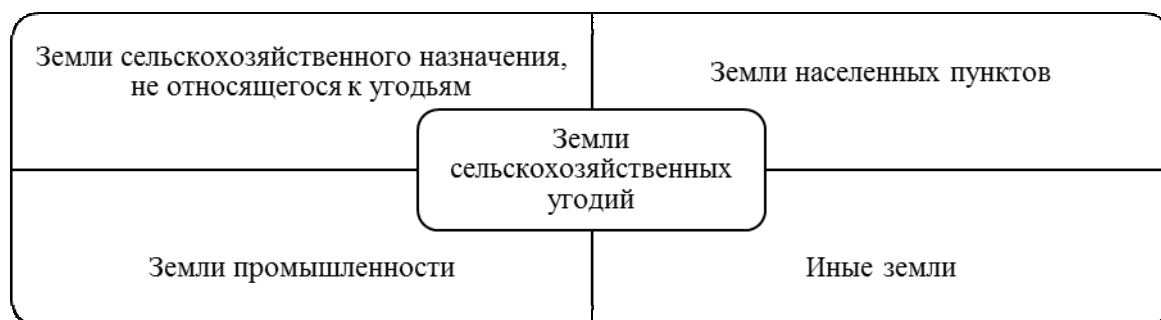


Рис. 2. Земли сельскохозяйственных угодий, изменившие свое целевое назначение в Новосибирской области

Остальные земли сохраняются в форме не востребуемых долей, что зачастую ведет к ухудшению показателей их качества и даже залесению.

Хотя с точки зрения сохранения земель сельскохозяйственных угодий указанные процессы [3] и могут показаться исключительно отрицательными, с точки зрения эволюции использования земель (в том числе агломерации, урбанизации) у таких тенденций имеются и достоинства (таблица).

Достоинства и недостатки перевода земель сельскохозяйственных угодий в иные назначения

Недостатки	Достоинства
Уменьшение объема земель для производства сельскохозяйственной продукции	Увеличение объема малоэтажного строительства и развития этого сектора
Уменьшение объема производства в сельском хозяйстве	Достижение эффекта социального дистанцирования на территориях малоэтажного строительства (что особенно актуально при неблагоприятном фоне и режиме санитарно-эпидемиологического ограничения)
Уменьшение количества плодородных земель	Увеличение экономической эффективности в части налогообложения (рост кадастровой стоимости земель)
—	Увеличение объема несельскохозяйственных секторов экономики (при переводе в земли промышленности)
—	Эффективное хозяйствование новых субъектов предпринимательства

Новые реалии современного общества указывают на тенденцию, сформировавшуюся среди городских жителей Новосибирской области, к смене квартир на объекты малоэтажного строительства. Это продиктовано психологическим дискомфортом городского жителя в 2020 году в период пандемии Covid-19 в связи с необходимостью соблюдать режимы ограничений (самоизоляции).

Таким образом, в целом тенденция не может быть названа однозначно негативной или позитивной, а должна рассматриваться комплексно.

Во многом переводу земель в земли иного целевого назначения способствовал такой правовой инструмент, как территориальное планирование. Его можно разделить на два этапа: до создания агломерации в Новосибирской области (посредством принятия Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области) [4, 5] и после ее принятия. Указанные положения направления развития агломерации появились как следствие естественных процессов по увеличению населения, разрастанию населенных пунктов, стихийного изменения функционального зонирования [6].

Кроме того, на это же время пришлось реформирование законодательства о садоводствах [7], которое, допустив возможность возведения жилых домов на территориях садовых обществ, запустило процесс изменения инфраструктурного обеспечения таких территорий.

Эти два акта обусловили два основных действующих инструмента перевода земель сельскохозяйственного назначения в иные земли:

- изменение границ населенных пунктов за счет земель сельскохозяйственного назначения;

- изменение территориального планирования на местном уровне за счет создания функциональных зон садоводств и инфраструктуры, способной обеспечить проживание людей в этих садоводствах.

В то же время до появления закона использовались такие инструменты, как:

- установление правил землепользования и застройки на территории, находящиеся за границами населенных пунктов; изменение вида разрешенного использования в соответствии с ними;

- частичное установление территориальных зон для их последующего перевода в необходимое целевое назначение.

Появление Классификатора видов разрешенного использования в 2014 г. [8] также повлияло на процессы, происходящие в этой сфере. Так, на сегодняшний день можно различить два вида разрешенного использования, связанного с садоводствами: «садоводство» (код 1.5) и «ведение садоводства» (код 13.2). При этом первый из этих видов разрешенного использования подразумевает разведение садов – выращивание многолетних плодовых и ягодных культур, винограда и иных многолетних культур в предпринимательских целях, а второй – непосредственную организацию личного хозяйства на садовом участке. Таким образом, инструмент назначения вида разрешенного использования вновь дает возможность расширенного толкования применения норм.

По мнению авторов, основным критерием возможности или невозможности использования земель в качестве сельскохозяйственных угодий должен являться показатель качества (плодородности) земель [9].

В настоящее время в практику перевода земель и установления видов разрешенного использования стали широко входить научные исследования, а именно экспертизы в обозначенной области. Они широко применяются в судах, а кроме того, стали находить свое применение и в учетно-регистрационных действиях.

В заключение следует сделать вывод о необходимости исследования обозначенного направления. Это обусловлено тем, что преобразования земель сельскохозяйственного назначения на примере Новосибирской области (из одной категории в другую) с начала 1990-х и по настоящее время по большей части происходит исходя из правовых контекстов, актуальных для той или иной конкретной территории. Однако кроме того все большее распространение получают научные знания в этой области [10]. Исследование земель техническими, специальными методами, характерными для сельскохозяйственных наук и наук о Земле, приобретает все большую актуальность. Это представляется авторам положительной тенденцией, заслуживающей развития в качестве инструментария, требующего более подробного научного изучения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Земельный Кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
2. О системе показателей рационального использования земель сельскохозяйственного назначения / И. Т. Антипов, В. Б. Жарников, Р. В. Кудюшева // Изв. вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2014. – № 4/С. 1. – С. 175–178.
3. Инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения с применением беспилотных авиационных систем / Н. О. Митрофанова [и др.] // Информационные технологии, системы и приборы в АПК : 7-я Междунар. научно-практ. конф., 24–25 окт. 2018 г., Краснообск. – Краснообск : Сиб. физико-техн. ин-т аграрных проблем, 2018.
4. Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года, утверждена постановлением Губернатора Новосибирской области от 03.12.2007 № 474.
5. Григорьев В. А. Границы и зоны влияния новосибирской агломерации // Журнал «Проектирование и строительство в Сибири». – № 1 (55). – С. 17–22.
6. Технология создания цифровых почвенных и землеустроительных карт для целей оценки природно-ресурсного потенциала земель сельскохозяйственного назначения // В. А. Калюжин, О. А. Мичкова, А. И. Ким // Современные проблемы геодезии и оптики : ЛШ междунар. научно-техн. конф., посвящ. 70-летию СГГА, 11–21 марта 2003 г. – Новосибирск : СГГА, 2003. – Ч. III. – С. 269.
7. Федеральный закон от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
8. Приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».
9. The Elemental Composition of Soils of Saline Agrolandscapes and Sanitary-Hygienic Conditions of the Southern Part of the Prichanovskaya Depression / Н. В. Семендяева, Н. И. Добротворская, А. А. Морозова // OPEN ACCESS JOURNAL OF ENVIRONMENTAL & SOIL SCIENCE. – 2019. – Vol. 2, № 1, 1. – С. 166–173.
10. Карпик А. П., Лисицкий Д. В. Перспективы развития геодезического и картографического производства и новая парадигма геопространственной деятельности // Вестник СГУГиТ. – 2020. – Т. 25, № 2. – С. 19–29.

© Д. В. Пархоменко, Е. А. Предтеченская, 2020