

## **АНАЛИЗ ТРЕБОВАНИЙ ЗЕМЕЛЬНОГО И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ**

*Виктория Владимировна Москаленко*

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, обучающийся, тел. (383)361-01-09, e-mail: brungilda158@mail.ru

*Алексей Викторович Дубровский*

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, кандидат технических наук, заведующий кафедрой кадастра и территориального планирования, тел. (383)361-01-09, e-mail: avd5@ssga.ru

Данная статья посвящена правовому анализу требований, представленных в Земельном и Градостроительном Кодексах РФ и действующих в соответствии с ними нормативно-правовых актов. Представлена характеристика современных земельных отношений, выделены некоторые проблемы в области землеустройства, планирования территорий, Государственного Земельного Надзора.

**Ключевые слова:** земельный фонд, управление земельными ресурсами, земельные отношения, охрана земель, землеустройство, эффективное землепользование

## **ANALYSIS OF THE REQUIREMENTS OF LAND AND URBAN LEGISLATION FOR THE PURPOSE OF ORGANIZING EFFECTIVE LAND USE**

*Victoria V. Moskalenko*

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Student, phone: (383) 361-01-09, e-mail: brungilda158@mail.ru

*Alexey V. Dubrovsky*

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D., Head of the Department Cadastre and Territorial Planning, phone: (383)361-01-09, e-mail: avd5@ssga.ru

This article is devoted to the legal analysis of the requirements presented in the Land and Urban Planning Codes of the Russian Federation and the regulations in force in accordance with them. The characteristic of modern land relations is presented, some problems in the field of land management, planning of territories, State Land Supervision are highlighted.

**Keywords:** land fund, land management, land relations, land protection, land management, efficient use

В Российской Федерации всегда остро стоял земельный вопрос. Управление крупнейшим в мире земельным фондом осложняется климатическими и географическими условиями отдельных регионов страны. На сегодняшний день этот вопрос по-прежнему не является решенным, а в имеющейся системе землепользования присутствует множество неоднозначных проблем [1].

Во многом сложности с управлением земельными ресурсами обусловлены многообразием сфер их применения – земельные ресурсы используются в сельском хозяйстве, промышленности, территориальном планировании, градостроительстве, выступают как объект природы, экономической и социальной деятельности, обладают политическим и экологическим значением.

Во всем своем многообразии крайне сложно создать однозначную, охватывающую все сферы применения, устойчивую практически-применимую систему, которая бы регулировала правоотношения, связанные с землей. Поэтому перед системой законодательства в сфере земельно-имущественных отношений по-прежнему стоит серьезная задача, требующая своевременных и актуальных решений.

Под земельными отношениями принято понимать общественные отношения, которые возникают по поводу владения, пользования, распоряжения и управления землями между всеми участниками происходящих земельно-имущественных процессов [3]. Основные цели регулирования земельно-имущественных отношений представлены на рис. 1.

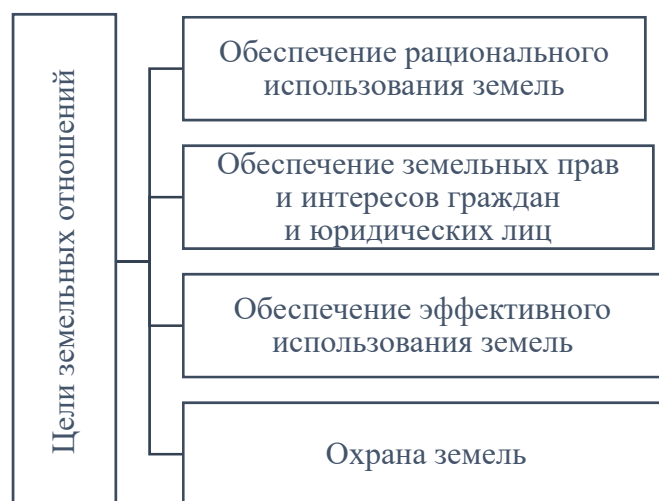


Рис. 1. Цели регулирования земельно-имущественных отношений

Направлениями развития законодательства в сфере земельных отношений является обеспечение сбалансированного развития эффективной системы распределения, использования и охраны земель, а также формирования различных механизмов и способов регулирования этой системы, а также поиска оптимальных организационных структур.

Регулирование земельных отношений имеет сложную структуру. В ст. 3 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ указано следующее: «Земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения)» [2]. Что же

касается сферы земельно-имущественных правоотношений, то согласно п. 3 ст. 3 Земельного кодекса РФ, все отношения, связанные с владением использованием и распоряжением земельными участками, а также все сделки с ними, находятся в ведении Гражданского кодекса РФ, если только иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами» [3, 4].

Согласно определению земельных отношений, земли рассматриваются не только как часть природы, но и в качестве основного средства при получении экономической выгоды вследствие использования человеком. Однако, помимо объекта приложения труда, земля всегда остается природным объектом, оказывающим большое качественное влияние на жизнь человека. Природная составляющая является основным свойством земельных ресурсов. В связи с этим приоритетным направлением развития земельного законодательства является охрана земельных ресурсов.

Среди принципов Земельного Кодекса РФ указано, что охрана земель как важнейшего компонента среды и средства производства ставится в приоритет перед использованием в качестве недвижимого имущества, которое возможно, только если не наносит ущерб окружающей среде [2, 9].

Основные требования по охране земель нашли свое отражение не только в земельном, но и в природоохранном и природоресурсном законодательстве. Так, в Федеральном законе от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрен широкий ряд природоохранных требований при осуществлении землепользования [5]. Сейчас эта сфера требует особого внимания, так как ухудшение экологического состояния земель, уменьшение плодородных площадей, прогрессирующие со времен Советского Союза, говорят о серьезных недостатках правовой и управленческой политики государства.

Наиболее распространенными нарушениями являются длительное неиспользование земель, несоблюдение порядка мероприятий, препятствующих деградации земель, экологическое загрязнение земель, все это приводит, в первую очередь, к потере продуктивности ценных сельскохозяйственных угодий [19]. Такие последствия свидетельствуют о недостаточно эффективно работающих правовых нормах. Требования по охране земель носят разрозненный характер, а чрезмерно массивный перечень правовых норм негативно сказывается на эффективности института охраны земель, поэтому объединение их в Земельном Кодексе РФ помогло бы создать более исчерпывающий и универсальный ряд норм и повысило бы эффективность природоохранных мероприятий.

Частой проблемой стали отказы крестьянских и фермерских хозяйств от использования сельскохозяйственных угодий, что говорит о плачевном экономическом положении агропромышленного комплекса, создающее угрозу продовольственной безопасности государства [12, 17]. Материальное стимулирование рационального и эффективного использования земель, путем закрепления соответствующих норм в законодательстве могло бы улучшить ситуацию, например, возмещение расходов по вовлечению в оборот малопродуктивных и неиспользуемых, нарушенных земель. Задачи системы управления земельными ресурсами

и реализующие их институты управления земельным фондом представлены на рис. 2.



Рис. 2. Задачи системы управления земельными ресурсами

Большую роль в оптимизации использования земельных ресурсов играют государственный мониторинг земель, государственный земельный контроль и землеустройство. Работы в этой сфере предназначены для выявления актуального состояния земель, имеющих место нарушений, а также осуществления контроля за проведением рекультивационных работ [16].

В соответствии со статьей 67 Земельного кодекса Российской Федерации государственный мониторинг земель является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и представляет собой систему наблюдений, оценки и прогнозирования, направленных на получение достоверной информации о состоянии земель, об их количественных и качественных характеристиках, их использовании и о состоянии плодородия почв [2].

Мероприятия по государственному земельному надзору представляют собой проведение проверок в отношении объектов земельных соблюдения требований земельного законодательства, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность. При осуществлении

государственного земельного надзора применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [6, 8].

Сферы мониторинга земель и государственного земельного надзора сталкиваются со схожими проблемами. Трудностями при достижении природоохранных целей являются отсутствие в достаточной мере проработанных схем планирования и проведения мероприятий, неактуальность имеющихся в распоряжении муниципальных органов сведений, отсутствие или недостаточность программно-технического оснащения для качественного проведения работ, сложности в выявлении нарушений и определении ответственности за них, неэффективная санкционная политика государства, а также отсутствие государственного обязательного характера у современного землеустройства [18, 20]. Основные проблемы современной земельной политики представлены на рис. 3.



Рис. 3. Основные проблемы государственной земельной политики

Большое негативное антропогенное влияние испытывают земли населенных пунктов. Промышленные предприятия, транспорт и возросшая техногенная нагрузка и переуплотнение застройки, наносят вред земельным ресурсам. В пределах таких территорий одним из путей поддержания эффективного и рационального землепользования является установление соответствующих требований градостроительного законодательства. Например, к таким мерам относятся

установление санитарно-защитных зон для объектов негативного воздействия, благоустройство и озеленение городских территорий [13, 14].

Перед современным градостроительством стоит задача поиска и разработки новых форм управления и организации деятельности, вызванные утратой единого централизованного управления во время государственных преобразований. Тогда же была принижена значимость масштабного планирования, а фокус государственного финансирования был смещен в сторону концепции автономного развития субъектов и разработки градостроительной документации регионального значения, с приоритетностью на инвестиционное освоение территорий [11].

Препятствием на пути развития эффективного градостроительства стал неопределенный статус правовых основ в сфере осуществления градостроительства, включающих федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности. Текущая ситуация такова, что градостроительный кодекс на практике стал служить для упорядочивания строительной отрасли, несмотря на то что наиболее эффективно работал бы в качестве инструмента подчинения строительного комплекса интересам территориального развития.

Из содержания ст.4 Градостроительного Кодекса РФ следует, что градостроительное законодательство является межотраслевым и регулирует земельные отношения в комплексе [7]. Весь необходимый градостроительному законодательству нормативный инструментарий распределен среди различных отраслей права, нормы которых выполняют часть функций градостроительных норм. Отсутствие собственного полноценного правового набора норм свидетельствует о месте градостроительного законодательства как межотраслевого, без очевидных предпосылок для оформления в качестве самостоятельной отрасли права [10].

Перечисленные проблемы дополняются нехваткой профессиональных управленцев и специалистов в области градостроительства, сложностью повышения уровня благоустройства, невыполнимой для бюджетов многих малых городов задачей разработки документов территориального планирования и ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, отсутствие источника финансирования переданных регионам государственных полномочий по осуществлению органами государственной власти субъектов РФ контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности [15].

Таким образом, накопленные со временем проблемы требуют институциональных реформ на уровне государства. Перспективным направлением должна стать реконструкция и внесение новых планировочных решений, направленных на предотвращение неэффективного использования земель и их деградации. Градостроительная стратегия должна быть обоснована как экономической целесообразностью, так и экологическими приоритетами. При этом, пространственный рост городов, должен сопровождаться равномерно распределенной социально-бытовой и транспортной инфраструктурами.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».
2. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
3. "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ// [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"//Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
6. Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" от 26.12.2008 N 294-ФЗ//Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
7. Федеральный закон от 29.12.2004 «Градостроительный кодекс Российской Федерации» N 190-ФЗ//Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
8. Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N1 "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре"//Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
9. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации/С.А.Боголюбов [и др.]; отв. ред. С.А.Боголюбов. - 7-е изд., перераб. и доп. - Москва: Проспект, 2011.
10. Дубровский, А. В. К вопросу разработки планов освоения межселенной территории для развития Новосибирской агломерации [Текст] / А. В. Дубровский, Н. И. Добротворская – Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью» : сб. материалов в 4 т. Т. 3. – Новосибирск : СГУГиТ, 2015 – С. 106-113.
11. Дураченко, Е. М. Благоустройство городов как значимый фактор повышения уровня жизни (на примере города Барнаула) [Текст] / М. Е. Дураченко // ТРУДЫ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ АЛТАЙСКОГО ОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА, 2018. – № 15. – С.108-110.
12. Дудогло, Т. Д. Эффективное управление земельным потенциалом региона как основа его экономического развития [Текст] / Т. Д. Дудогло, Д. М. Пармакли// Вестник НГИЭИ, 2016. № 5. – С.135-147.
13. Дубровский, А. В. Перспективное районирование территории для цели рационального использования в хозяйственной деятельности [Текст] / А. В. Дубровский, - Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2016. XII Междунар. науч. конгр., 18–22 апреля 2016 г., Новосибирск : Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью» : сб. материалов в 3 т. Т. 2. – Новосибирск : СГУГиТ, 2016. – С. 34 – 39.
14. Дубровский, А. В. Геомоделирование территориального распределения селитебных зон Новосибирской агломерации с учетом типизации почв [Текст] / А. В. Дубровский, О. И. Малыгина, Н. И. Добротворская. – Информационные технологии, системы и приборы в АПК: материалы 7-й Международной научно-практической конференции «АГРОИНФО-2018» (Новосибирская обл., р.п. Краснообск, 24-25 октября 2018 г.) / Сибирский федеральный научный центр агробиотехнологий Российской академии наук, Сибирский физико-технический институт аграрных проблем. – Новосибирская обл., р.п. Краснообск, 2018. – 500-504.
15. Дубровский А. В., Логинова Е. В. Этапы развития агломераций и преимущества агломерационного устройства территории населенных пунктов. – Регулирование земельно-имущественных отношений в России: правовое и геопространственное обеспечение, оценка недвижимости, экология, технологические решения : сб. материалов третьей национальной

научно-практической конференции, 27–29 ноября 2019 г., Новосибирск. – Новосибирск : СГУГиТ, 2020.

16. Добротворская, Н.И. Общие вопросы охраны и защиты почвенного покрова для цели рационального землепользования на территории населенных пунктов [Текст] / Н.И. Добротворская, А.В. Дубровский – Вестник СГУГиТ (Сибирского государственного университета геосистем и технологий). 2016. № 2 (34). С. 184-191.

17. Добротворская, Н.И. Изменение свойств почв в эрозионном агроландшафте при агрогенном воздействии [Текст] / Н.И. Добротворская, А.А. Погуленко – Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2010. № 4 (66). С. 23-26.

18. Добротворская, Н.И. О необходимости выполнения работ по подготовке тематических почвенных карт для уточнения схемы развития Новосибирской агломерации [Текст] / Н.И. Добротворская, А.В. Дубровский – В сб. : Информационные технологии, системы и приборы в АПК Материалы 6-й Международной научно-практической конференции «Агроинфо-2015». 2015. С. 392-397.

19. Жарников, В.Б. Экологические основы земледелия и закона плодородия почв [Текст] / Ю.С. Ларионов, О.А. Ларионова, А.А. Стуканов – Интерэкспо ГЕО-Сибирь. 2018. Т. 2. № 4. С. 202-208.

20. Жарников, В.Б. О плодородии почв и его мониторинге в системе биоземледелия [Текст] / Ю.С. Ларионов – Вестник СГУГиТ (Сибирского государственного университета геосистем и технологий). 2018. Т. 23. № 4. С. 212-225.

© В. В. Москаленко, А. В. Дубровский, 2021