

### **Отзыв**

## **Тюменской областной Думы на проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию»**

Тюменской областной Думой рассмотрен проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию».

Законопроектом предлагается внести изменения в Земельный, Градостроительный, Лесной, Гражданский кодексы Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации, предусматривающие исключение из законодательства института деления земель на категории как способа определения разрешенного использования земельных участков и замену его территориальным зонированием. Также предлагается признать утратившим силу Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Отмена деления земель на категории, согласно законопроекту, произойдет при условии завершения разработки и утверждения документов территориального зонирования, определяющих разрешенное использование земельных участков на всей территории России.

Проектом закона предусмотрено, что земли сельскохозяйственного назначения будут отражены на карте сельскохозяйственного зонирования, которую утверждает муниципалитет по согласованию с субъектом Российской Федерации.

В соответствии с законопроектом в границах зон сельскохозяйственного назначения выделяются особо ценные сельскохозяйственные земли, которые подлежат особой охране. В границах таких земель предлагается ввести запрет на установление и изменение разрешенного использования на какие-либо виды деятельности кроме сельскохозяйственного производства. Принятие и последующая реализация законопроекта, по мнению авторов, позволит упростить систему управления земельными ресурсами, будет способствовать устранению противоречий и пробелов действующего законодательства, установлению единого правового регулирования указанных отношений.

К рассматриваемому проекту закона имеются следующие замечания.

1. В финансово-экономическом обосновании к законопроекту утверждается, что реализация Федерального закона "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию" не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета.

Однако необходимо отметить, что реализация некоторых положений законопроекта потребует бюджетных расходов разных уровней, рассчитать которые заранее не представляется возможным. В частности, принятие законопроекта приведет к необходимости разработки сельскохозяйственных

регламентов, в которых устанавливается обязательность мероприятий по охране и улучшению земель, определяются границы особо ценных земель. Для процедуры выделения наиболее ценных земель потребуется определить критерии их выделения, провести оценку, сформировать перечни участков, провести зонирование земель с точки зрения плодородия и пригодности для сельскохозяйственного производства. Стоимость сопровождающих мероприятий трудно оценить, поскольку такие работы на территории России не проводились в течение четверти века, а за это время коренным образом изменились и состояние земель, и состав почв.

В соответствии с частью 1 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, если принимается закон либо другой нормативный правовой акт, предусматривающий увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

2. Согласно предлагаемой законопроектом редакции статьи 79 Земельного кодекса РФ к жилым зонам относятся зоны застройки малоэтажными, среднеэтажными и многоэтажными жилыми домами.

Вместе с тем, в действующем законодательстве Российской Федерации раскрыто только понятие малоэтажных жилых домов, а именно в статье 87 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» уточняется, что такими являются дома до трех этажей включительно.

Проект федерального закона не содержит определения понятий «малоэтажных, среднеэтажных и многоэтажных жилых домов». В действующей редакции статьи 35 Градостроительного кодекса РФ, подлежащей в соответствии с проектом федерального закона признанию утратившей силу, указанные термины используются, однако не определено какие жилые дома относятся к малоэтажным, среднеэтажным или многоэтажным.

Во избежание противоречий и различного толкования указанных терминов предлагается в проекте федерального закона определить понятия «малоэтажные, среднеэтажные и многоэтажные жилые дома».

3. Согласно новой редакции части 11 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации в случае, если земельный участок, для которого регламентом территории установлено несколько видов разрешенного использования, находится в государственной или муниципальной собственности, любой из установленных видов разрешенного выбирается арендатором, землепользователем или землевладельцем такого земельного участка самостоятельно, за исключением случаев, когда земельный участок предоставлен:

- 1) в аренду на срок менее пяти лет;
- 2) в безвозмездное срочное пользование;
- 3) государственному или муниципальному учреждению в постоянное (бессрочное) пользование либо государственному или муниципальному унитарному предприятию в аренду.

В соответствии с пунктом 1 статьи 432 Гражданского кодекса РФ предмет договора является существенным условием договора. В период действия договора его изменение осуществляется по взаимному согласию сторон, если иное не установлено законодательством или соглашением сторон.

Поскольку изменение вида разрешенного использования земельного участка влечет изменение характеристик земельного участка, выступающего предметом договора аренды, такое изменение договора возможно только по взаимному согласию сторон договора на основании соответствующего обращения собственника земельного участка.

Кроме того, изменение разрешенного использования земельного участка арендатором, землепользователем или землевладельцем в некоторых случаях может повлечь нарушение установленной Земельным кодексом РФ процедуры предоставления земельного участка.

Например, в соответствии с действующим законодательством земельный участок, разрешенным использованием которого является строительство нежилого здания, может быть предоставлен арендатору без проведения торгов с предварительным согласованием места размещения объекта. В случае если для такого земельного участка будут установлены и другие виды разрешенного использования, например, использование для жилищного строительства, то арендатор, используя право самостоятельно выбрать разрешенное использование земельного участка, сможет получить земельный участок для жилищного строительства без проведения процедуры торгов, предусмотренной в соответствии со статьей 30.1 Земельного кодекса.

4. Проектом федерального закона предлагается дополнить Лесной кодекс РФ статьей 110. В соответствии с частью 2 указанной статьи предполагается установить, что изменение границ лесного фонда, занятых защитными лесами, разрешается в следующих случаях:

- 1) создание новых и расширение существующих особо охраняемых природных территорий или создание туристско-рекреационных особых экономических зон;
- 2) установление или изменение границ населенных пунктов;
- 3) размещение объектов федерального, регионального и местного значения при отсутствии других вариантов размещения этих объектов.

Следовательно, проектом федерального закона допускаются случаи уменьшения границ лесного фонда, занятых защитными лесами.

Вместе с тем, согласно статье 106 Лесного кодекса РФ лесопарковые зоны, зеленые зоны и городские леса являются отдельными категориями защитных лесов. Частью 6 статьи 105 Лесного кодекса РФ, внесение изменений в которую проектом федерального закона не предусмотрено, установлено, что изменение границ лесопарковых зон, зеленых зон и городских лесов, которое может привести к уменьшению их площади, не допускается. При такой ситуации дополнение Лесного кодекса РФ статьей 110 в предложенной редакции может привести к конкуренции норм при правоприменении в части возможности изменения границ лесопарковых зон, зеленых зон и городских лесов.

5. Согласно законопроекту предполагается осуществлять зонирование территории муниципальных образований (за исключением лесного фонда, водного фонда, особо охраняемых природных территорий), в границах которых регламентом использования территории (сельскохозяйственным, градостроительным, лесохозяйственным), утверждаемым исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, устанавливаются один или несколько видов разрешенного использования земельных участков. Требования к содержанию регламентов, порядку их разработки и утверждения будут установлены федеральными законами.

В качестве меры по защите сельскохозяйственных земель законопроект предусматривает обязанность субъектов Российской Федерации по утверждению сельскохозяйственных регламентов, включающих в себя карту

сельскохозяйственного зонирования с указанием границ особо ценных сельскохозяйственных земель, в рамках которых предлагается запретить установление или изменение разрешенного использования на какие-либо иные виды, кроме сельскохозяйственного производства.

В качестве социально-экономических последствий принятия данного законопроекта в пояснительной записке указаны следующие: укрепление института собственности, создание условий для единообразного порядка установления разрешенного использования земельных участков, развитие системы планирования территории, упрощение системы управления земельными ресурсами и строительным комплексом, сокращение количества споров, в том числе судебных, в связи с противоречиями, возникающими при определении разрешенного использования земельного участка.

Вместе с тем, спрогнозировать в полной мере социальные последствия принятия законопроекта не представляется возможным ввиду того, что текст законопроекта содержит значительное количество отсылочных норм на нормативные правовые документы, которые в настоящее время не разработаны, призванные регулировать важнейшие вопросы в части регламентации порядка использования земель, находящихся в зоне сельскохозяйственного назначения, установления видов разрешенного использования в земель в границах различных территориальных зон и др.

С учетом изложенного Тюменская областная Дума проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» не поддерживает.