

УДК 349.414 (470.5)

DOI: 10.17223/22253513/31/13

Т.А. Дедкова

## **ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА О ЗОНИРОВАНИИ ТЕРРИТОРИЙ ДЛЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

*Анализируется законодательная инициатива, предполагающая внесение изменений в Земельный кодекс и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения из земельного законодательства норм, устанавливающих деление земель по целевому назначению на категории и введения вместо них нормативных положений, представляющих зонирование территорий.*

*Ключевые слова: Земельный кодекс Российской Федерации, категории земель, территориальное зонирование, земли сельскохозяйственного назначения.*

Земли сельскохозяйственного назначения – это земли, расположенные за границами населенных пунктов, предоставленные для ведения сельского хозяйства и предназначенные для этих целей (ст. 77 Земельного кодекса РФ). Подобная формулировка отражает строгое иерархическое соотношение целевого назначения земельного участка и его разрешенного использования. Вместе с тем в ходе проводимого в настоящее время этапа земельной реформы государство предлагает коренное изменение подхода к определению правового режима земель, обоснованность и необходимость которого представляется недостаточно аргументированной.

До недавнего времени в Государственной Думе РФ рассматривался законопроект, предполагавший исключение из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории и замену его зонированием территорий. Несмотря на то, что данный законопроект не прошел второго чтения в Государственной Думе РФ, Правительство РФ не оставляет надежды реализовать рассматривавшуюся концепцию изменения земельного законодательства. Оно 8 ноября 2018 г. своим распоряжением утвердило новый план мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений, которым предусмотрено внесение в Государственную Думу РФ нового законопроекта, предполагающего выделение территориальной зоны сельскохозяйственного использования [1].

В этой связи необходимо проанализировать отклоненный Государственной Думой РФ законопроект в целях обоснования отсутствия необходимости введения территориального зонирования вместо деления земель на категории [2]. Разработка данного законопроекта началась с принятия Распоряжения Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р, которым были утверждены Основы государственной политики использования земельного фонда России на 2012–2020 гг. Одним из приоритетных ее направлений является совершенствование порядка определения правового режима земель-

ных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории. Такое совершенствование предполагается осуществить на основе установления видов разрешенного использования земельных участков в соответствии с документами территориального планирования, в том числе путем введения классификатора видов разрешенного использования земельных участков [3].

Данный законопроект предполагает внесение кардинальных изменений не только в земельное, но и в экологическое, градостроительное законодательство.

Если обратиться к тексту законопроекта, можно выделить определенные положительные его стороны. Например, в нем достаточно подробно регламентируется вопрос о разделении земель сельскохозяйственного назначения на особо ценные земли, подлежащие особой охране, и иные земли сельскохозяйственного назначения.

В состав зон особо ценных сельскохозяйственных земель должны быть включены земли и земельные участки, являющиеся сельскохозяйственными угодьями, занятые мелиоративными системами, предназначенные для научно-исследовательского обеспечения сельского хозяйства и осуществления связанной с этим деятельности, предоставленные и пригодные для выращивания уникальных сельскохозяйственных культур, многолетних насаждений и ягодников, виды которых определяются уполномоченным Правительством Федеральным органом исполнительной власти в сфере агропромышленного комплекса (ст. 14.6 п. 11 ст. 1 законопроекта). Такая формулировка планируемых к принятию норм является достаточно четким решением вопроса об определении перечня особо ценных сельскохозяйственных земель, использование которых для иных целей, нежели ведение сельского хозяйства и его научное обеспечение, не допускается.

Что касается иных зон земель сельскохозяйственного назначения, то они могут быть использованы для размещения зданий, строений, сооружений, дорог и иных объектов, предназначенных для материально-технического обеспечения сельскохозяйственной деятельности.

Вместе с тем законопроектом закреплено, что размещение линейных и иных объектов, ограничивающих возможность ведения сельского хозяйства в границах зон особо ценных сельскохозяйственных земель, что влечет суммарное сокращение площади таких земель, допускается только на основании решения Правительства РФ в случае выполнения международных договоров РФ; размещения объектов обороны страны и безопасности государства, размещения линий связи и коммуникаций, возведенных в интересах защиты и охраны Государственной границы РФ. При этом размещение автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, объектов энергетических систем федерального или регионального значения, железнодорожных путей общего пользования и аэродромов федерального значения на особо ценных сельскохозяйственных землях может быть осуществлено только при отсутствии иных возможных вариантов размещения или реконструкции.

Однако трудно согласиться с нормой, в соответствии с которой решение о сокращении суммарной площади всех земель и земельных участков, включенных в границы зон особо ценных сельскохозяйственных земель, на территории субъекта РФ может быть принято Президентом РФ [4]. Критерии, на основании которых такое решение может быть принято Президентом РФ, в законопроекте не определены.

Кроме того, законопроект, несмотря на некоторые его преимущества, предполагает законодательно отказаться от ряда ключевых категорий, используемых в настоящее время в законодательстве, что, на наш взгляд, приведет к возникновению новых проблем в практике правоприменения.

В частности, законопроект предусматривает, что в законодательстве будут использоваться термины «земля (земли)» и «земельные участки», при этом в ряде случаев предполагается заменить первый из указанных терминов на последний, установив их тождество (например, в планируемом к изменению п. 4 ст. 3 ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», где в новой редакции пункта будет осуществляться уже не... совместная деятельность по обработке земли, а совместная деятельность по обработке земельных участков).

Вместе с тем термины «земля» и «земельный участок» являются разными по смысловому содержанию, и устанавливать между ними тождество недопустимо. Земля – это природный объект и природный ресурс, который имеет свое назначение, а земельный участок – это индивидуализированный ограниченный на местности объект права собственности, сведения о котором отражены в государственном кадастре недвижимости и в отношении которого устанавливаются виды разрешенного использования в соответствии с целевым назначением земли, на которой он расположен. Как справедливо указано в Определении Верховного Суда РФ от 25 июня 2008 г. № 67-Г08-5, термин «земля» шире понятия «земельный участок» [5]. Данные термины нельзя отождествлять еще и потому, что в настоящее время еще не вся территория России поделена на земельные участки: достаточно много земель, в том числе и сельскохозяйственного назначения, в нашей стране не разграничено [6].

Нельзя согласиться также и с нормой ст. 14.2 п. 11 ст. 1 законопроекта, согласно которой виды разрешенного использования земельных участков, расположенных в территориальных зонах сельскохозяйственного назначения, определяются в сельскохозяйственном регламенте. Однако в соответствии со ст. 14.3 законопроекта разрешенное использование земельных участков, предназначенных для размещения линейных и связанных с ними объектов, сооружений связи, защитных объектов, в границах территорий общего пользования, в границах искусственных земельных участков либо территорий опережающего развития, особой экономической зоны определяется в соответствии с документацией по планировке территории независимо от регламента использования территории. Иными словами, независимо от вида разрешенного использования земельных участков в границах территориальной зоны сельскохозяйственного назначения разрешенное использова-

ние земельных участков особо ценных сельскохозяйственных земель будет определяться в соответствии с документацией по планировке территории (градостроительной документацией), что не создает гарантий сохранения особо ценных сельскохозяйственных земель.

В законопроекте предполагается произвести замену градостроительного зонирования территориальным зонированием, в связи с чем под последним будет пониматься зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления регламентов использования территорий. Это означает, что территориальные зоны сельскохозяйственного назначения, в которые входят и особо ценные земли сельскохозяйственного назначения, будут располагаться в границах муниципальных образований. Это создаст условия для злоупотреблений в переходный период, когда имеющиеся в настоящее время особо ценные сельскохозяйственные земельные территории умышленно либо неумышленно могут быть отнесены к иным территориальным зонам, предполагающим использование земель и земельных участков не по сельскохозяйственному назначению. В части возможного неумышленного включения земель сельскохозяйственного назначения в несельскохозяйственные территориальные зоны научным сообществом справедливо отмечается, что в настоящее время в России поделены и на кадастровый учет поставлены далеко не все земли сельскохозяйственного назначения и земельные участки, расположенные на этих землях [7. С. 34].

В соответствии с законопроектом для включения в Правила землепользования и застройки муниципальных образований необходимо будет разрабатывать, помимо градостроительных регламентов соответствующих территориальных зон, особые регламенты для территориальной зоны сельскохозяйственного назначения – сельскохозяйственные регламенты. Обязательным приложением к сельскохозяйственному регламенту будут карта территориальной зоны сельскохозяйственного назначения и материалы по обоснованию сельскохозяйственного регламента, которые должны включать в себя сведения о видах и площадях сельскохозяйственных угодий.

С одной стороны, принятие сельскохозяйственных регламентов должно позволить сохранить все позитивные результаты нормативного регулирования сельскохозяйственной деятельности советского периода (бонитировка, районная планировка, внутрихозяйственная организация территории), отразить новации постсоветского периода, перенимая опыт разработки градостроительных регламентов и правил землепользования и застройки, и учесть новые условия ведения сельскохозяйственного производства и его современные задачи (ускоренное решение вопросов импортозамещения, стимулирование применения некоторых технологий или, наоборот, их ограничение).

С другой стороны, вызывает сомнение необходимость принятия таких регламентов. Во-первых, они практически копируют градостроительные регламенты в части их содержания, а во-вторых, для их разработки необходимо будет провести большое количество подготовительной работы. В частности, не вызывает сомнения, что в состав одной зоны сельскохозяйственного

назначения неизбежно будут входить различные виды сельскохозяйственных угодий. Эти угодья могут сильно различаться как по пригодности для использования в сельскохозяйственном производстве (мелиорированные, переувлажненные, эродированные и другие земли, имеющие разные качественные характеристики), так и по составу и интенсивности осуществления на них природоохранных мероприятий. В связи с этим именно природно-экономические показатели земель наряду со сложившимся типом их эксплуатации определят соответствующие виды разрешенного использования для такой зоны. А для того, чтобы выявить эти показатели, необходимо будет актуализировать имеющиеся почвенные карты и другие материалы почвенных обследований, привязать уточненные почвенные данные к планово-картографической основе объекта зонирования – территориальной зоне как объекту землеустройства, дифференцировать земли по степени их пригодности для использования в сельском хозяйстве (например, по плодородию или зерновому эквиваленту), установить на этой основе для зоны сельскохозяйственного назначения нескольких подзон с различными видами разрешенного использования земельных участков, на основании чего разработать требования к рациональному использованию и охране земель в границах зоны и подзон и составить соответствующие карты с указанием видов разрешенного использования земель и земельных участков [8. С.19].

В дополнение к этому муниципальные образования должны утвердить сельскохозяйственные регламенты до 1 января 2021 г. Однако в настоящее время ни муниципальные образования, ни субъекты РФ еще даже не приступили к этой деятельности. Соответственно, такое масштабное в рамках страны мероприятие по переходу от категорий земель к территориальным зонам затянется на неопределенный срок, что может породить правоприменительный коллапс.

Помимо этого, в случае вступления законопроекта в силу будет смещен баланс частных и публичных интересов в части изменения границ территориальной зоны сельскохозяйственного назначения и исключения из такой зоны земельных участков. Исходя из текста законопроекта, «для изменения границы территориальной зоны сельскохозяйственного назначения необходимо будет внести изменения в сельскохозяйственный регламент правил землепользования и застройки», что, в отличие от подаваемого в настоящее время ходатайства об изменении категории земель, отказ в удовлетворении которого можно оспорить, не будет предполагать перспективы судебного обжалования. В законопроекте не предусматривается порядок рассмотрения заявлений о внесении изменений в сельскохозяйственный регламент Правил землепользования и застройки и оснований отказа в их удовлетворении.

Кроме того, реализация настолько сложного этапа земельной реформы, связанного с изменением всего порядка управления земельными ресурсами, в настоящее время организационно не обеспечена. Прежде чем проводить территориальное зонирование, необходимо провести следующие подготовительные работы:

1. Установить и нанести на карты границы муниципальных образований так, чтобы территории муниципальных образований не накладывались друг на друга. В настоящее время в российском законодательстве отсутствует определение понятия «границы муниципальных образований», однако из анализа ст. 11 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» можно сделать вывод о том, что «границы муниципальных образований» – это линии, ограничивающие территорию муниципальных образований. При этом территория муниципальных образований состоит из земель и земельных участков, принадлежащих различным правообладателям. Следовательно, границы муниципальных образований могут проходить либо по границам соответствующих земельных участков, либо по границам субъектов РФ, которые сами должны быть четко установлены. К сожалению, по состоянию на 01 января 2019 г. в ЕГРН содержатся сведения лишь о 35 269 границах населенных пунктов, что составляет 23% от общего их количества [9].

2. Провести почвенные и агрохимические обследования всех земель, расположенных на территории государства, для составления почвенной карты Российской Федерации.

3. Дифференцировать земли по степени их пригодности для ведения сельского хозяйства (например, по плодородию или зерновому эквиваленту).

4. Осуществить сверку и сопоставление фактического расположения земель и земельных участков с данными государственного кадастра недвижимости.

5. В целях установления, будет ли порядок определения правового режима земель, в том числе сельскохозяйственного назначения, в новых условиях более эффективным и прозрачным, чем это есть в настоящее время, следует провести эксперимент с участием нескольких субъектов РФ, на территории которых необходимо осуществить территориальное зонирование.

Указанные мероприятия должны осуществляться в соответствии с государственными программами в сфере управления земельными ресурсами, которые в настоящее время не приняты. Наличие таких государственных программ необходимо также для осуществления эффективного регионального законодательства, когда деятельность субъектов РФ по осуществлению перечисленных мероприятий является предпосылкой для обоснованного отнесения земель сельскохозяйственного назначения, обладающих повышенными показателями почвенного плодородия, на которых размещены мелиоративные и иные системы, обеспечивающие продуктивное сельскохозяйственное производство, к числу особо ценных и подлежащих особой охране.

Помимо этого, внесение рассмотренных изменений в Земельный и Градостроительный кодексы РФ приведет к установлению приоритета градостроительного законодательства перед земельным в части регулирования отношений по управлению земельными ресурсами, что, в свою очередь, будет противоречить Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации

как основа жизни и деятельности (в том числе сельскохозяйственной) народов, проживающих на соответствующей территории. Противоречие Конституции РФ в данном случае будет состоять в том, что органы местного самоуправления по своей инициативе или по инициативе заинтересованных лиц, с возможным использованием противоречий в государственном кадастре недвижимости, без учета фактического уровня плодородия земель смогут произвольно устанавливать на своей территории зоны, в том числе не связанные с сельскохозяйственным использованием, включать в них земельные участки, фактически обладающие повышенным почвенным плодородием, и в последующем предоставлять их для размещения несельскохозяйственных объектов.

В настоящее время в России до конца не отлажена система государственного кадастра недвижимости, при проведении которого возникают кадастровые ошибки, связанные с существенным наложением границ одних земельных участков на другие и связанным с этим нарушением права собственности различных субъектов, а также режима земель, на которых расположены их земельные участки [10, 11], либо с полным наложением одного земельного участка на другой [12]. Имеющиеся несоответствия в государственном земельном кадастре своей причиной имеют частые нарушения кадастровых, землеустроительных и межевых работ, которые регламентируются Инструкцией по межеванию земель от 08 апреля 1996 г. [13] и Порядком описания местоположения границ объектов землеустройства от 03 июня 2011 г. [14], либо обусловлены явлениями технического или форс-мажорного характера: кадастровые инженеры или иные лица, осуществляющие установление на местности границ земельных участков, часто не направляют либо несвоевременно направляют землепользователям уведомления о предстоящем установлении или уточнении границ смежных земельных участков либо направляют их, но они по каким-либо причинам до землепользователей не доходят, в силу чего может происходить подделка подписей на документах по согласованию границ участков [15]; использование разрабатываемых в настоящее время систем геопозиционирования иностранного и российского производства (GPS, GLONASS), а также специальных геодезических и картографических приборов, многие из которых могут быть устаревшими либо неправильно настроенными, не позволяет установить границы земельных участков с соблюдением заложенных погрешностей (от 0,05 до 0,1 мм – п. 3.4 Инструкции от 1996 г.) [16]; устанавливаемые межевые знаки (деревянные колья, железные штыри и трубы, забитые в грунт, бетонные пилонны и т.п.) могут быть просто украдены или перемещены землепользователями или иными лицами из одного места в другое [17]; границы земельных участков, установленные по естественным объектам (оврагам, ручьям, рекам и т.п.), могут в силу геологических, геофизических причин сместиться, что также будет влечь необходимость уточнения границ.

Указанные обстоятельства порождают частые судебные споры, связанные с требованиями о признании незаконными актов регистрирующих органов

о внесении сведений о земельных участках (в том числе об их границах) в государственный кадастр недвижимости, о восстановлении межевых знаков, о возврате межевых знаков на прежнее место и т.п. Результатом рассмотрения таких споров являются судебные решения, влекущие необходимость отмены внесенных изменений в государственный кадастр недвижимости.

В силу такого несовершенства, связанного с ненадлежащим и не устоявшимся разграничением земель и земельных участков, переход к территориальному зонированию, предполагающему точность установления границ территориальных зон, в настоящее время не представляется возможным.

Кроме того, в соответствии со ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права [18]. Конституция РФ также закрепляет, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ст. 35).

Однако в случае принятия закона «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и другие законодательные акты...» наличие рассмотренных кадастровых ошибок приведет к утрате или существенному ограничению права собственности или пользования на земельные участки либо на их части. При этом, даже если такое право будет восстановлено, заинтересованным лицам, спорные (смежные) земельные участки которых будут располагаться в границах разных территориальных зон, придется обращаться с заявлением об изменении границ территориальной зоны сельскохозяйственного использования.

Таким образом, принятие данного законопроекта приведет не к совершенствованию порядка определения правового режима земель и земельных участков, а к утрате большей части особо ценных сельскохозяйственных земель, особенно вокруг населенных пунктов, и существенному ограничению конституционных прав граждан и юридических лиц.

Следует также отметить, что довод авторов законопроекта о сокращении различий между категориями земель несостоятелен, так как Земельный кодекс РФ определяет правовой режим семи категорий земель, а в пояснительной записке к законопроекту затронуты только три категории: земли лесного фонда, земли сельскохозяйственного назначения, земли особо охраняемых территорий, которые по своей площади являются самыми обширными, что предоставляет законодателю объективную возможность разрешения землепользователям осуществлять на этих землях деятельность, не препятствующую обеспечению режима соответствующей категории земель. Также авторы утверждают, что на землях населенных пунктов допускается любая деятельность. При этом населенные пункты, в том числе являющиеся составными частями муниципальных образований, уже функционально и территориально зонированы в порядке, установленном градостроительным законодательством. Это приводит к вопросу о целесообразности переименования способа зонирования и изменения законодательного порядка его осуществления.



Позиция авторов законопроекта относительно отсутствия аналогов деления земель на категории по целевому назначению в европейских системах правового регулирования как основание исключения из законодательства России деления земель на категории вообще не имеет права на существование, так как особенности регулирования земельных отношений в европейских правовых системах обусловлены ограниченностью территорий европейских стран, и иной способ организации территории, чем территориальное зонирование, там невозможен. В этой связи ссылка авторов законопроекта на зарубежные правовые системы не может способствовать надлежащему обоснованию необходимости замены деления земель на категории с разными видами разрешенного использования на территориальное зонирование.

### *Литература*

1. Об утверждении Плана мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений : распоряжение Правительства РФ от 08.11.2018 № 2413-р. URL: [static.government.ru](http://static.government.ru) (дата обращения: 30.12.2018).

2. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации : законопроект : внесен Правительством РФ 04.03.2014. URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 30.03.2018).

3. Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы : распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (ред. от 28.08.2014) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

4. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации : законопроект : внесен Правительством РФ 04.03.2014 г. URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2018).

5. Об оставлении без изменения решения Новосибирского областного суда от 23.04.2008, которым отказано в удовлетворении заявления об оспаривании отдельных положений пунктов 2 и 3, утвержденных Постановлением администрации Новосибирской области от 29.08.2005 № 65 Требований к содержанию ходатайства и составу прилагаемых к нему документов о переводе земель из одной категории в другую в отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в собственности РФ : определение Верховного Суда РФ от 25.06.2008 № 67-Г08-5 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 15.11.2018).

6. Государственный (национальный) доклад использования земель в России в 2015 году / Росреестр. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: <https://rosreestr.ru> (дата обращения: 20.10.2018).

7. Липски С. Плюсы и минусы перехода от категорий земель к территориальному зонированию // АПК: экономика, управление. 2016. № 1.

8. Липски С.А. Землеустроительное обеспечение как необходимое условие замены института категорий земель территориальным зонированием // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 11.

9. По состоянию на 01.01.2019 года в ЕГРН содержатся сведения о 23% границ населенных пунктов // Росреестр. URL: [https://rosreestr.ru/site/press/news/po-sostoyaniyu-](https://rosreestr.ru/site/press/news/po-sostoyaniyu)

na-1-yanvarya-2019-goda-v-egrn-soderzhatsya-svedeniya-o-23-granits-naselennykh-punkto/?sphrase\_id=12772023 (дата обращения: 12.02.2019).

10. Определение Верховного Суда РФ от 27.10.2015 № 309-КГ15-5924 // Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 1 : (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.04.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11, 12.

11. Решение Краснослободского районного суда Республики Мордовия от 13.12.2016 по делу № 2-3/2016 // Росправосудие. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 10.01.2019).

12. Определение Верховного Суда РФ от 07.03.2017 № 302-КГ17-399 по делу № А33-11621/2015. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2019).

13. Инструкция по межеванию земель : (утв. Роскомземом 08.04.1996) [документ опубликован не был] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2014. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

14. Об утверждении порядка описания местоположения границ объектов землеустройства : приказ Минэкономразвития России от 03.06.2011 № 267 (ред. от 16.09.2016) : (зарег. в Минюсте России 12.07.2011 № 21318) // Рос. газ. 2011. № 159.

15. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда г. Екатеринбурга от 12.07.2013 по делу № 33-7752/2013 // Росправосудие. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 17.01.2019).

16. Решение Спасского городского суда от 02.11.2016 по делу № 2-1797/2016 // Росправосудие. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 17.01.2019).

17. Постановление Пермского краевого суда от 16.03.2011 по делу № 44а-224-2011 // Росправосудие. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 17.01.2019).

18. Конвенция о защите прав человека и основных свобод : (заключ. в Риме 04.11.1950) : (с изм. от 13.05.2004) : (вместе с Протоколом [№ 1] (подписан в Париже 20.03.1952), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (подписан в Страсбурге 16.09.1963), Протоколом № 7 (подписан в Страсбурге 22.11.1984)) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

*Dedkova Tatyana A.*, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)

## **LEGAL IMPLICATIONS OF THE DRAFT LAW ON ZONING AREAS FOR AGRICULTURAL LANDS**

Keywords: Land code of the Russian Federation, category of lands, territorial zoning, agricultural lands.

DOI: 10.17223/22253513/31/13

In the article the proposal of the authors of the Draft law “About amendments to the Land code, certain legislative acts of the Russian Federation...” about the exclusion of legal rules, governing the division of lands according to the intended purpose into categories and introduction of standard provisions for zoning, is considered on the basis of a comparative analysis of existing normative-legal acts, Draft federal law and scientific literature. Its certain positive sides are highlighted. For example, in it the question about the division of agricultural lands into especially valuable lands subject to special protection and other agricultural lands is regulated in details. The article draws attention to the fact that the implementation of such a difficult stage of the land reform connected with the changing order of land resources management is currently not provided organizationally.

Before carrying out territorial zoning, the authors propose to carry out the following preparatory works: establish and plot the boundaries of municipalities so that they do not overlap; conduct soil and agrochemical examination of all lands located on the territory of the state for drawing up the soil map of the Russian Federation; differentiate lands according

to their suitability for agriculture (for example, according to their fertility or grain equivalent); to carry out verification and comparison of the actual location of lands and land plots with the data of the State Real Estate Cadastre. In order to establish whether the procedure for determining the legal regime of lands, including agricultural ones, will be more efficient and transparent under the new circumstances than it is now, we need to conduct an experiment involving several subjects of the Russian Federation, on the territories of which it is necessary to carry out the proposed activities to establish territorial zoning.

These activities should be carried out in accordance with state programs in the field of land management, which are not currently accepted. The existence of such government programs is also needed to implement effective regional law-making since the activities of the subjects of the Russian Federation in this sphere is a prerequisite for a reasonable inclusion of agricultural lands with elevated rates of soil fertility, on which ameliorative and other systems that provide efficient agricultural production, into a number of especially valuable and protected lands and other systems that provide efficient agricultural production, particularly valuable and subject to special protection of lands.

In general, the author of the present article concludes that existing both in the theory and in practice, problems essentially constrain the development of the institute of particularly valuable and specially protected agricultural lands, but they are not unsolvable.

### References

1. Russian Federation. (2018) *On approval of the Action Plan for the improvement of the legal regulation of land relations: Order No. 2413-p of the Government of the Russian Federation of November 8, 2018*. [Online] Available from: [static.government.ru](http://static.government.ru). (Accessed: 30th December 2018). (In Russian).
2. Russian Federation. (2014a) *On Amendments to the Land Code of the Russian Federation, certain legislative acts of the Russian Federation and recognition of legislative acts (certain provisions of legislative acts) of the Russian Federation invalid: the bill: submitted by the Government of the Russian Federation on March 4, 2014*. [Online] Available from: <http://www.duma.gov.ru>. (Accessed: 30th March 2018). (In Russian).
3. Russian Federation. (2012) *On approval of the Fundamentals of the state policy on the use of the land fund of the Russian Federation for 2012–2020: Order No. 297-p of the Government of the Russian Federation of March 3, 2012 (as amended on August 28, 2014)*. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislative Bulletin of the Russian Federation*. 12. Art. 1425. (In Russian).
4. Russian Federation. (2014b) *On Amendments to the Land Code of the Russian Federation, certain legislative acts of the Russian Federation and recognition of legislative acts (certain provisions of legislative acts) of the Russian Federation invalid: the draft law: introduced by the Government of the Russian Federation on March 4, 2014*. [Online] Available from: <http://www.duma.gov.ru>. (Accessed: 30th December 2018). (In Russian).
5. Supreme Court of the Russian Federation. (n.d.) *On leaving without change the decision of the Novosibirsk Regional Court of April 23, 2008, which refused to satisfy the petition for challenging certain provisions of Paragraphs 2 and 3, approved by Resolution No. 65 of the Administration of the Novosibirsk Region of August 29, 2005, on the content of the petition and the composition attached to documents on the transfer of land from one category to another in relation to agricultural land, with the exception of land owned by the Russian Federation: Definition No. 67-G08-5 of the Supreme Court of the Russian Federation of June 25, 2008*. [Online] Available from: <http://sudact.ru>. (Accessed: 15th November 2018). (In Russian).
6. Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography. (2015) *Gosudarstvennyy (natsional'nyy) doklad ispol'zovaniya zemel' v Rossii v 2015 godu* [State (national) report of land use in Russia in 2015]. [Online] Available from: <https://rosreestr.ru>. (Accessed: 20th October 2018).

7. Lipski, S. (2016) Plyusy i minusy perekhoda ot kategoriy zemel' k territorial'nomu zonirovaniyu [Pros and cons of the transition from land categories to territorial zoning]. *APK: ekonomika, upravlenie*. 1.

8. Lipski, S.A. (2016) Zemleustroitel'noe obespechenie kak neobkhodimoe uslovie zameny instituta kategoriy zemel' territorial'nym zonirovaniem [Land management as a prerequisite for the replacement of the institution of land categories by territorial zoning]. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii – Property Relations in the Russian Federation*. 11.

9. Russian Federation. (2019) *Po sostoyaniyu na 01.01.2019 goda v EGRN sodержzatsya svedeniya o 23% granits naseleennykh punktov* [As of January 1, 2019, the USSR contains information about 23% settlement borders]. [Online] Available from: [https://rosreestr.ru/site/press/news/po-sostoyaniyu-na-1-yanvarya-2019-goda-v-egrn-soderzhatsya-svedeniya-o-23-granits-naseleennykh-punkto/?sphrase\\_id=12772023](https://rosreestr.ru/site/press/news/po-sostoyaniyu-na-1-yanvarya-2019-goda-v-egrn-soderzhatsya-svedeniya-o-23-granits-naseleennykh-punkto/?sphrase_id=12772023). (Accessed: 12th February 2019).

10. The Supreme Court of the Russian Federation. (2016) *Opreделение Verkhovnogo Suda RF ot 27.10.2015 № 309-KG15-5924* [Definition No. 309-KG15-5924 of the Supreme Court of the Russian Federation dated October 27, 2015]. *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF*. 11, 12.

11. The Republic of Mordovia. (2016) *Reshenie Krasnoslobodskogo rayonnogo suda Respubliki Mordoviya ot 13.12.2016 po delu № 2-3/2016* [Decision of the Krasnoslobodsky District Court of the Republic of Mordovia dated December 13, 2016 on Case No. 2-3 / 2016]. [Online] Available from: <https://rospravosudie.com>. (Accessed: 10th January 2019).

12. The Supreme Court of the Russian Federation. (n.d.) *Definicion No. 302-KG17-399 of the Supreme Court of the Russian Federation of March 7, 2017 in Case No. A33-11621 / 2015*. [Online] Available from: <https://kad.arbitr.ru>. (Accessed: 10th January 2019). (In Russian).

13. Roskomzem. (1996) *Instruktsiya po mezhevaniyu zemel': (utv. Roskomzemom 08.04.1996) [dokument opublikovan ne byl]* [Instructions for land surveying: (approved by Roskomzem August 4, 1996) [the document was not published]]. [Online] Available from: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_26551/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_26551/).

14. Russian Federation. (2011) On approval of the procedure for describing the location of the boundaries of land management objects: Order No. 267 of the Ministry of Economic Development of Russia of June 3, 2011 (edition of September 16, 2016): (registered as No. 21318 with the Ministry of Justice of Russia on July 12, 2011). *Rossiyskaya gazeta*. 159. (In Russian).

15. Russian Federation. (2013) *Apellyatsionnoe opredelenie Sudebnoy kollegii po grazhdanskim delam Sverdlovskogo oblastnogo suda g. Ekaterinburga ot 12.07.2013 po delu № 33-7752/2013* [Appeal definition of the Judicial Board on Civil Cases of the Sverdlovsk Regional Court of Yekaterinburg dated July 12, 2013 on Case No. 33-7752 / 2013]. [Online] Available from: <https://rospravosudie.com>. (Accessed: 17th January 2019).

16. Russian Federation. (2016) *Reshenie Spasskogo gorodskogo suda ot 02.11.2016 po delu № 2-1797/2016* [Decision of the Spassky City Court of February 11, 2016 in Case No. 2-1797 / 2016]. [Online] Available from: <https://rospravosudie.com>. (Accessed: 17th January 2019).

17. Russian Federation. (2011) *Postanovlenie Permskogo kraevogo suda ot 16.03.2011 po delu № 44a-224-2011* [Resolution of the Perm Regional Court dated March 16, 2011 on Case No. 44a-224-2011]. [Online] Available from: <https://rospravosudie.com> (Accessed: 17.01.2019).

18. Russian Federation. (n.d.) Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: (concluded in Rome April 11, 1950): (as amended on May 13, 2004): (together with the Protocol No. 1 (signed in Paris on March 20, 1952), Protocol No. 4 on ensuring certain rights and freedoms in addition to those already included in the Convention and the first Protocol to it (signed in Strasbourg September 16, 1963), Protocol No. 7 (signed in Strasbourg on November 22, 1984). *Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov*. 3. (In Russian).