**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

**К ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА**

**«О ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВЕ»**

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

Землеустройство является одним из основных институтов земельного законодательства. Отношения в области землеустройства направлены на обеспечение рационального использования и охрану земель, а также организацию сельских и иных территорий в целях устойчивого социального-экономического развития и охраны окружающей среды.

В настоящее время отношения в области землеустройства урегулированы Земельным кодексом Российской Федерации (далее — Земельный кодекс РФ), а также Федеральным законом от 18 июня 2001 г.   
№ 78-ФЗ «О землеустройстве» (далее - Закон о землеустройстве).

В силу статьи 68 Земельного кодекса РФ, а также Закона о землеустройстве, землеустройство включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Землеустройство является одним из объектов государственного управления в области использования и охраны земельных ресурсов с закреплением соответствующих полномочий за органами федеральной исполнительной власти (ст. 9 Земельного кодекса РФ).

В силу действующего законодательства землеустроительная документация должна учитываться в целом ряде случаев в том числе: при образовании земельных участков (ст. 11.10 Земельного кодекса РФ); проведении комплексных и иных кадастровых работ (ст. 42.6 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»; переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую (ст. 4. Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую») и др. Отношения в области землеустройства тесно связаны с проведением мероприятий в области мониторинга земель, мелиорации, охраны земель и почв, государственной регистрации недвижимости. Землеустроительные работы имеют важное значение при освоении новых земель и упорядочении сложившегося землепользования, развитии сельского и лесного хозяйства.

Кроме того, землеустройство является механизмом, обеспечивающим планирование использования земли как природного ресурса и природного объекта на основе полученной в результате исследования земель информации о ее состоянии. Это связывает землеустройство с деятельностью в области стратегического планирования.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим в России общественные отношения, связанные с проведением землеустройства, является Федеральный закон от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ  
«О землеустройстве». Однако за последние десятилетия он претерпел целый ряд изменений, в связи с которыми была фактически утрачена часть предмета регулирования, утратили должную определенность критерии объекта землеустройства, цели, и мероприятия в области землеустройства. Следствием возникновения значительных пробелов в законодательном регулировании землеустройства стали затруднения в соотношении мероприятий по землеустройству с деятельностью в области мониторинга земель, оценки качества земель, геодезии и картографии, кадастровой деятельности, в том числе деятельности по установлению границ объектов кадастровой деятельности и объектов землеустройства. В известной мере было утрачено назначение инвентаризации земель, размыт основной смысл деления землеустроительных мероприятий на внутрихозяйственное и территориальное землеустройство и иных видов деятельности, которые должны выполняться в рамках землеустройства.

Таким образом, при сохранении важного значения землеустройства для комплексного обеспечения рационального использования и охраны земель и отсутствии механизмов и средств государственного управления земельными ресурсами, способных его заменить, законодательство о землеустройстве в настоящее время не обеспечивает реализацию землеустроительных мероприятий и развитие государственного управления в этой сфере.

В частности, территориальное планирование и градостроительное зонирование, установленные Градостроительным кодексом Российской Федерации, не учитывают естественные характеристики земель назначения в качестве производственного и природного ресурса, прежде всего в сельском и лесном хозяйстве.

В результате в реализуемых документах территориального планирования и градостроительного зонирования отсутствуют границы земель сельскохозяйственного назначения, границы ценных и особо ценных продуктивных земель. Не реализован подход определения правового режима земельных участков на основании их качественных характеристик и отнесения к тому или иному виду угодий, что создает условия для необоснованного и бесконтрольного выбытия таких земель из сельскохозяйственного оборота.

Ввиду недостатков правового регулирования государственная политика в области землеустройства не осуществляется, что указывает негативное влияние на обеспечение охраны и рационального использования земель как природного ресурса и природного объекта.

Вместе с тем, организация землеустройства как одного из основных механизмов охраны и использования земель в целях обеспечения социально-экономического развития общества в государстве нуждается  
в совершенствовании. При этом Российская Федерация, обладая целым рядом географических и экономических преимуществ, сталкиваются  
с существенными проблемами государственного обеспечения рационального использования земель.

Так, в границах России расположена примерно 1/6 часть плодородных сельскохозяйственных угодий планеты. Вместе с тем площади пригодных для сельскохозяйственного производства и уровень плодородия земель постоянно сокращаются. При этом организационно-правовые основы обеспечения сохранности плодородия земель и планирования рационального использования и охраны земель в Российской Федерации во многом фрагментарны. Постоянно ухудшается экологическое состояние земель, увеличиваются площади, подверженные различным видам порчи и деградации

– иссушению, опустыниванию, заболачиванию, утрате плодородный свойств и другим. Существенны площади неиспользуемых и нерационально используемых земель, в том числе и в связи с просчетами в организации перераспределения и использования земель. При этом действенные инструменты ликвидации недостатков землепользования законодательно не закреплены и не имеют системного регулирования.

В настоящее время при высоком природном потенциале в агропромышленном комплексе России сохраняется низкая эффективность растениеводства в сочетании с неконтролируемой деградацией почвенно-земельных ресурсов. Несмотря на рекорды последних лет, урожайность пшеницы (31 ц/га в 2023 г.) не достигла средне мирового уровня (35 ц/га) и сильно отстает от аналогичных показателей соседних стран – Германии (76 ц/га), Европейского союза (55 ц/га), Китая (54 ц/га), Украины (40 ц/га), Беларусь (37 ц/га). Экстенсивный характер сельскохозяйственного производства сопровождается истощением почвенного плодородия и развитием деградационных процессов, значительная часть урожая формируется за счет почвенных запасов, плодородие почв истощается. Результаты агрохимического мониторинга фиксируют сокращение доли пахотных почв, достаточно обеспеченных питательными элементами и гумусом. Низкий уровень применения минеральных удобрений обусловлен не только отсутствием средств на их закупку, но и их низкой рентабельностью из-за несоблюдения либо отсталостью технологий внесения. Ради снижения издержек сельхозпредприятия сокращают обработку почвы, зачастую необоснованно переходят на минимальную обработку и прямой посев. Уровень пестицидной нагрузки значительно выше уровня земледельческой культуры.

С учетом сложившихся подходов в правоприменительной практике назрела необходимость в восстановлении и модернизации правового института землеустройства, направленного на всестороннее и целостное управление землями, прежде всего землями сельскохозяйственного назначения, что требует разработки федерального закона о землеустройстве с новым содержанием.

При разработке законопроекта проанализирован и учтен положительный зарубежный опыт организации землеустройства (Германии, Швеции), являющийся одним из более значимых инструментов планирования использования земель, обеспечения устойчивого развития сельских территорий, территорий природоохранного назначения, охраны окружающей среды.

В целях совершенствования законодательного регулирования землеустройства законопроектом предлагается определить предмет регулирования закона о землеустройстве. При этом землеустройство, как предмет регулирования рассматривается законопроектом как комплекс мероприятий по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Содержанием законопроекта предусмотрено введение понятийного аппарата с определением правовых понятий, используемых в законе терминов и категорий. Законопроектом определяются основные принципы, перечень участников землеустроительных отношений, основания проведения землеустройства, состав мероприятий по землеустройству, виды землеустроительной документации и информационная основа проведения землеустройства.

Отдельные разделы законопроекта определяют соотношение землеустройства, территориального планирования и градостроительного зонирования земель, основные полномочия в данной сфере федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в области землеустройства.

Законопроектом определены виды, назначение, содержание и порядок подготовки и утверждения землеустроительной документации. При этом особое внимание уделено подготовке Схемы землеустройства территории Российской Федерации (далее - Схема), которой придается статус документа стратегического планирования.

Согласно законопроекту Схема в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, разрабатывается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере землеустройства (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), совместно с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и содержит положение о планировании использования земель сельскохозяйственного назначения федерального значения, карты границ земель сельскохозяйственного назначения федерального значения, материалы по ее обоснованию.

Положение о планировании использования земель сельскохозяйственного назначения федерального значения, включает в себя сведения о видах, назначении земель сельскохозяйственного назначения федерального значения, их основные характеристики, их местоположение, а также ряд иных сведений, в частности, сведения о мелиорируемых землях сельскохозяйственного назначения, сведения о специальных семеноводческих зонах, сведения о землях сельскохозяйственного назначения, предназначенных для выращивания отдельных видов сельскохозяйственных культур, требующих специальных почвенно-климатических условий выращивания, в том числе о виноградопригодных, рисопригодных, чаепригодных землях, с картами границ таких земель.

Состав, порядок подготовки проекта Схемы землеустройства, порядок внесения изменений в такую Схему устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Схемы землеустройства территории Российской Федерации в отношении земель иных категорий могут разрабатываться по решению Президента Российской Федерации или решению Правительства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией.

В структуре документов стратегического планирования в области землеустройства законопроектом предусмотрена землеустроительная карта (схема) субъекта Российской Федерации, которой также придается статус документа стратегического планирования.

Землеустроительная карта (схема) субъекта Российской Федерации в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, содержит положение о планировании использования таких земель, карты границ земель сельскохозяйственного назначения и угодий в их составе, материалы по ее обоснованию, правила сельскохозяйственного землепользования с границами сельскохозяйственных территориальных зон.

Состав, порядок подготовки проектов землеустроительных карт (схем) субъектов Российской Федерации, порядок внесения изменений в такие схемы, порядок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам таких схем устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Самостоятельный раздел землеустроительной карты (схемы) посвящен сельскохозяйственному территориальному зонированию земель, которое должно осуществляться в целях выделения сельскохозяйственных территориальных зон в зависимости от почвенно-климатических факторов, и пригодности земель для использования в сельскохозяйственном производстве.

В целях сельскохозяйственного зонирования предлагается проводить агроэкологическое районирование, предусматривающее деление территории сельскохозяйственных угодий с учетом почвенно-климатических факторов на однотипные по природным и хозяйственным свойствам земельные участки для типизации требований к организации их использования и охраны.

Выделению в составе сельскохозяйственных территориальных зон подлежат территориальная зона особо ценных продуктивных сельскохозяйственных земель, использование которых для других целей не допускается, а также территориальные зоны сельскохозяйственных земель, классифицированных по продуктивности в целях интенсивного возделывания сельскохозяйственных культур в зависимости от уровня плодородия, пригодности для использования и наличия (степени) негативных свойств.

Сельскохозяйственный регламент в составе правил сельскохозяйственного землепользования, определяет виды разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, в границах которых расположены сельскохозяйственные угодья, соответствующие целям их использования. Кроме того, сельскохозяйственный регламент определяет требования к предельным (максимальным, минимальным) размерам земельных участков, их конфигурации и расположению, перечень агротехнических, мелиоративных мероприятий, проводимых в отношении земельных участков по видам сельскохозяйственных угодий, а также содержит перечень мероприятий по восстановлению плодородия почв.

Одним из видов землеустроительной документации предусмотрен проект землеустройства, который содержит обоснование, перечень, содержание, сроки, этапы и стоимость выполнения мероприятий по повышению эффективности сельскохозяйственного производства и предотвращения необоснованного выбытия сельскохозяйственных земель из сельскохозяйственного производства, карты (планы) объектов землеустройства.

Законопроект, сохраняя назначение землеустройства как универсального инструмента государственного управления в области земельных отношений вне зависимости от целей использования земель, в значительной части включает в сферу своего регулирования земли сельскохозяйственного назначения как самостоятельный и наиболее незащищенный объект землеустройства, тем самым обеспечивая их рациональное использование и охрану.

Необходимо отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации (Белгородская область, Краснодарский край, Ростовская область, республика Дагестан, республика Саха (Якутия) в рамках государственного регулирования обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения уже реализованы положения, регламентирующие вопросы рационального использования и охраны почв на основе агроэкологического районирования земель сельскохозяйственного назначения, в том числе с использованием адаптивно-ландшафтного подхода.

Региональные программы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, биологизации и устойчивой интенсификации земледелия на принципах адаптивно-ландшафтного земледелия успешно реализуется в Белгородской области (Закон Белгородской области от 18.06.2020 № 488 «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения на территории Белгородской области»), Ростовской области (постановление Правительства Ростовской области от 20.09.2012 № 905 «Об утверждении Правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Ростовской области»), Краснодарского края (закон Краснодарского края от 7.06.2004 № 725-КЗ «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения на территории Краснодарского края»).

В Ростовской области проводятся мероприятия по установлению сельскохозяйственных территориальных зон с разработкой сельскохозяйственных регламентов, содержащих требования и обязательные мероприятия в зависимости от вида сельскохозяйственных угодий.

Итоги реализации региональной программы биологизации агротехнологий и освоения проектов адаптивно-ландшафтных систем земледелия в Белгородской области свидетельствуют о существенном улучшении агрохимических характеристик почвы, увеличении урожайности сельскохозяйственных культур и рентабельности растениеводства.

Таким образом предложенный законопроектом механизм формирования организационных условий, способствующих рациональному использованию земель и их охране, соответствует текущим тенденциям и потребностям в сфере управления земельными ресурсами и уже применяется в ряде регионов.

Вместе с тем, редакция законопроекта предусматривает возможность установления отдельного правового регулирования проведения землеустройства на землях иных категорий. Так, редакцией законопроекта предусмотрено, что схемы и землеустроительные карты (схемы) могут разрабатываться в иных сферах по решению Президента Российской Федерации или решению Правительства Российской Федерации, на основании нормативных правовых актов, определяющих их состав, содержание, порядок подготовки и утверждения. В свою очередь, федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в соответствующей области, предоставляется полномочие установить особенности проведения землеустройства на землях иных категорий, не отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения.

Законопроект предусматривает ряд исключений распространения его положений на территории, расположенные в границах реализации инвестиционных проектов в Арктической зоне Российской Федерации, территории опережающего развития, особой экономической зоны, на иные территории, предусматривающие особое регулирование и механизмы установления правового режима земель и земельных участков.

Проектируемые законопроектом нормы учитывают баланс частных и публичных интересов при проведении землеустройства, предусматривают способы защиты и восстановления нарушенных прав правообладателей объектов недвижимости при реализации мероприятий по землеустройству.

Помимо модернизации законодательного регулирования установленных действующим законодательством видов деятельности и мероприятий в области землеустройства, законопроектом вводится ряд механизмов государственного управления, направленных на обеспечение рационального использования и охрану земель в Российской Федерации в современных условиях, предусматривающих переход на современные принципы и методы создания системы цифрового землеустройства и землепользования.

Предполагается усовершенствовать информационное обеспечение деятельности в области землеустройства. Так, помимо непосредственно изучения состояния земель, целью которого является получение необходимой информации о землях (земельных участках) для проведения землеустроительных мероприятий, законопроект предусматривает направление указанной информации и иных сведений, полученных в результате почвенных, геоботанических и других обследований земель в Государственный фонд данных, полученных в результате землеустройства, государственный реестр земель сельскохозяйственного назначения Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения (далее – ЕФИС ЗСН). Кроме того, законопроектом предполагается создание Единой федеральной карты-схемы земель сельскохозяйственного назначения, которая воспроизводит границы сельскохозяйственных угодий и иных земель сельскохозяйственного назначения и содержит их количественные и качественные характеристики. Также данным разделом законопроекта закрепляется статья, определяющая правовой режим Государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, независимо от целевого назначения земель.

Также принимая во внимание необходимость качественной оценки сельскохозяйственных угодий в рамках определения их кадастровой стоимости в Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» вносятся изменения, предусматривающие обязательное рассмотрение на предмет влияния на кадастровую стоимость земельных участков сельскохозяйственного назначения, в границах которых расположены сельскохозяйственные угодья, сведений о состоянии их плодородия.

В настоящее время методические документы о государственной кадастровой оценке предусматривают, что при определении кадастровой стоимости земельных участков, в границах которых расположены сельскохозяйственные угодья, в составе факторов стоимости необходимо учитывать плодородие земельного участка, а также влияние природных факторов. Однако на уровне федерального закона такое требование не закреплено.

Кроме того, законопроектом вносится ряд корреспондирующих изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Предлагаемые законопроектом решения обеспечивают достижение целей Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 г. № 731, (далее – Государственная программа) в части реализации мероприятий по сбору и систематизации данных о землях сельскохозяйственного назначения, проведению землеустроительных и кадастровых работ. Источником финансового обеспечения мероприятий определены бюджетные ассигнования, предусмотренные на реализацию Государственной программы. Принятие федерального закона «О землеустройстве» не повлечет выделения дополнительных средств федерального бюджета.

Законопроект соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.