

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2021.91.18.039

## Анализ новой редакции Федерального закона «О землеустройстве» (№ 78-ФЗ)

**Кочанов Леонид Михайлович**

Аспирант,  
Государственный университет по землеустройству,  
105064, Российская Федерация, Москва, ул. Казакова, 15;  
e-mail: info@guz.ru

### Аннотация

В данной статье проводится анализ подготовленного законопроекта «О землеустройстве» содержание которого посвящено устранению имеющихся пробелов в законодательстве и расширению толкования, необходимых в повседневной земельно-правовой практике. Также в статье проводится сравнительный анализ подготовленного законопроекта с ныне действующим 78-ФЗ «О землеустройстве» и перечисляются несколько аспектов которые способны систематически улучшить всю систему землеустройства в целом. Кроме того, в данной статье дана структура подготовленного законопроекта с последующим анализом каждой главы. Некоторые из положений, относящихся к примеру международного сотрудничества или развития научной деятельности в сфере землеустройства, до этого не рассматривались в иных нормативно-правовых актах и носят новаторский характер. Также в статье дано описание нынешнего положения данного законопроекта и описана перспектива его дальнейшего принятия и вступления в силу. Дано как научное, так и законодательное обоснование того, почему нынешняя редакция данного закона остро нуждается в расширении и дополнении за счет предлагаемых правовых норм способных в итоге привести к системному улучшению не только землеустроительную, но и смежных с ней отраслей, что в итоге приведет к улучшению взаимоотношений собственников земельных участков с государственными органами власти.

### Для цитирования в научных исследованиях

Кочанов Л.М. Анализ новой редакции Федерального закона «О землеустройстве» (№ 78-ФЗ) // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 10А. С. 300-305. DOI: 10.34670/AR.2021.91.18.039

### Ключевые слова

Землеустройство, федеральные законы, земельный кодекс, районирование земель, закон.

## Введение

Несколько лет назад Министерством экономического развития РФ был разработан законопроект, содержащий список для Земельного Кодекса РФ и иных законопроектов, касающихся землеустройства, особенно 78-ФЗ.<sup>1</sup> Данный документ был направлен на совершенствование правового режима использования земель с помощью проведения зонирования. Также, в данном законопроекте был рассмотрен вопрос исключения института категории земель как способа определения разрешенного использования земельных участков.

## Основная часть

Законопроект «О землеустройстве»<sup>2</sup> содержит 93 статьи, которые разделены на XI глав. Целью данного закона является описание всех возможных правоотношений, которые могут возникнуть между физически и юридическими лицами.

Структура данного законопроекта содержит:

- общие положения (ст. 1-18);
- регулирование проведения землеустройства (ст. 19-26);
- землеустроительные работы по изучению состояния земель (ст. 27-34);
- планирование рационального использования земель и их охраны (ст. 35-48);
- сельскохозяйственное зонирование межселенных территорий и разработка сельскохозяйственного регламента (ст. 49-55);
- проектно-сметное дело в землеустройстве (ст. 56-70);
- землеустроительный процесс (ст. 71-78);
- землеустроительная документация (ст. 79-83);
- землеустроители и образуемые ими организации (ст. 84-87);
- ответственность за нарушение законодательства о землеустройстве (ст. 88-90);
- заключительные положения (ст. 91-93).

в данном законопроекте авторами предлагается:

- исключить из этого же закона ст. 5 «Полномочия Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства», а также убрать разработку, согласование и реализацию Генеральной схемы землеустройства на территории РФ<sup>3</sup>;
- исключить из ст. 19 «Виды землеустроительной документации» генеральную схему землеустройства территории РФ, схемы землеустройства территорий субъектов РФ, схемы землеустройства муниципальных образований, схемы использования и охраны земель, проекты внутрихозяйственного землеустройства<sup>4</sup>;

---

<sup>1</sup> Проект поправок к проекту 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», внесенному Правительством Российской Федерации.

<sup>2</sup> Документ «О решениях по итогам совещания о совершенствовании законодательства о землях сельхозназначения»

<sup>3</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 01.01.2019 г.), глава I, ст. 5 «Участники земельных отношений» глава III, ст. 19 «Виды землеустроительной документации»

<sup>4</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 01.01.2019 г.), глава III, ст. 19 «Виды землеустроительной документации»

- исключить из состава землеустроительных работ действия по организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства;
- исключить из перечня землеустроительных мероприятий работы по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам данных регионов, для обеспечения их традиционного образа жизни.

Кроме того, данный закон расширяет используемые в действующем законе трактовке и понятия и включает в новую версию закона новые термины и понятия.

Так, 1 статья данного законопроекта «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» значительно расширяет основные термины данной отрасли. Так, помимо термина «землеустройство», «объекты землеустройства» и «землеустроительная документация» (утратил силу) данная статья включает в себя еще 21 термин включающие такие нехарактерные для правового документа понятия как «недостатки землепользования» и «признаки ненадлежащего использования земель», дающие возможность урегулировать спорные ситуации ссылаясь на букву закона.

1 глава законопроекта длиннее ныне действующего федерального закона на 14 глав и содержит исчерпывающее описание целей и задач всего процесса землеустройства, а также участников этой отрасли. В это описание входит:

- предмет регулирования данного закона;
- принципы законодательства о землеустройстве;
- цели и задача землеустройства;
- определение участников данных правоотношений.

Помимо этого, составители закона отмечают, что основными принципами будущего закона должны являться обязательность и открытость. Несмотря на то, что данный принцип носит общий характер и является базовым для общей теории права, его возможное включение в 78-ФЗ носит важное значение для всего землеустройства в целом. Включение в закон данной нормы позволит лицам, не обладающими специальными знаниями в области землеустройства чаще отстаивать свои права при обращении в государственные органы за той или иной услугой. Кроме того, включение такой нормы позволит в будущем снизить общий уровень бюрократии.

Упоминание в тексте проекта о научной деятельности не случайно и призвано повысить престиж научной деятельности в РФ в целом. Ответственность за достижение этой цели возлагается на Правительство РФ по управлению землеустройством. При условии их сотрудничества с научными и учебными заведениями, а также увеличению уровня финансирования на проведение исследований земельного и аграрного характера планируется повышение эффективности отрасли и возрастание уровня престижности профессии научного работника.

Помимо этого, данный законопроект включает в себя подробное раскрытие термина «инициативное землеустройство». К наиболее важным пунктам данной статьи относятся установление исчерпывающего перечня мероприятий подходящие под данное определение. К ним относятся:

- установление границ земельных участков, находящихся в частной собственности;
- раздел, объединение, перераспределение и выдел земельных участков;
- установление границ земельных участков, выделяемых из земель, находящихся в общей долевой собственности.

Вторая глава данного законопроекта – «регулирование проведение землеустройства» детально описывает полномочия органов государственной власти при регулировании землеустроительных отношений. Данная глава налагает конкретные обязательства на уполномоченные государственные органы и определяет полномочия законов субъектов РФ и местного самоуправления в землеустроительной отрасли. Помимо этого, вторая глава данного проекта детально описывает такие процессы как процесс федерального надзора и проведение государственной экспертизы.

Третья глава данного закона расширяет и дополняет уже действующие положения в сфере землеустройства. Особое внимание в данной главе уделено коренным малочисленным народам Севера, Сибири и дальнего Востока (в вопросе оценки качества особо ценных земель РФ).

Особое внимание в четвертой главе стоит уделить разработке стратегических планов и прогнозов органов государственной власти касаясь программ рационального использования земель и их охраны. Данная статья подразумевает возможность постоянной корректировки уполномоченными органами планов по развитию ведомственных им земельных участков на основании возникновения тех или иных внестатных ситуаций.

Вместе с тем законопроект предусматривает существенный и необоснованный пересмотр всего ранее устоявшегося как в Российской Федерации, так и за рубежом института землеустройства – его основных понятий, содержания и методов реализации нормативных актов. В связи с этим необходимо заострить внимание на следующих важных вопросах, носящих принципиальный характер.

Разработанный законопроект не рассматривает:

- советский опыт регулирования землеустроительной деятельности;
- сложившееся федеральное и региональное законодательство в области землеустройства;
- соответствующее законодательство стран СНГ, Союзного государства;
- современное законодательство практику других зарубежных стран.

К примеру, существующий законопроект не состыкуется с законодательным регулированием землеустройства в Республике Беларусь, где использование земель организовано весьма эффективно. Там оно включает в себя разработку проектов и схем использования и охраны земельных ресурсов, проектов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства, рабочих проектов по рекультивации земель, защите почв от эрозии и иных вредных воздействий, сохранению и повышению плодородия, а также других проектов, предусматривающих охрану и улучшение земель. Также законодательством данной страны предусмотрено проведение в качестве землеустроительных мероприятий инвентаризации земель и систематическое выявление земель, которые используются не по целевому назначению или не используются вообще. Также там сохранен авторский надзор за реализацией схем и проектов землеустройства. При возникновении земельных споров подготавливаются землеустроительные материалы, выполняются другие мероприятия и работы, не предусмотренные рассматриваемым в статье законопроектом.

## **Заключение**

На данный момент закон не внесен на рассмотрение в ГД ВС РФ. Его рассмотрение и последующее принятие будет способно на ином, более качественном уровне регулировать отношения между владельцами земельных участков при возникновении конфликтных ситуаций.

## Библиография

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 01.01.2019 г.), глава III, ст. 18 «Собственность на землю субъектов Российской Федерации».
2. Проект поправок к проекту 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», внесенному Правительством Российской Федерации.
3. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ от 24.07.2001 г. (с изменениями и дополнениями от 01.05.2019) Федеральный закон «О кадастровой деятельности» от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 23.03.2021 г.).
4. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 27.12.2019 г.).
5. Федеральный закон № 137-ФЗ от 25.10.2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 28.08.2020 г.), ст. 3.
6. Федеральный закон от 29.12.2010 № 435 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» (с изменениями и дополнениями от 01.01.2017 г.).
7. Федеральный закон «О землеустройстве» № 78-ФЗ от 18.06.2001 г. с изменениями, внесенными Федеральным законом от 31.12.2017 № 507-ФЗ, вступившими в силу с 11 января 2018 года (ред. 10) .
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 23.03.2021 г.).
9. Федеральный закон от 23.06.2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 27.12.2019 г.).

### **Analysis of the new version of the Federal Law “On Land Management” (No. 78-FZ)**

**Leonid M. Kochanov**

Postgraduate,  
State University of Land Use Planning,  
105064, 15, Kazakova str., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: info@guz.ru

#### **Abstract**

This article analyzes the prepared draft law “On Land Management”, the content of which is devoted to eliminating existing gaps in legislation and expanding the interpretation necessary in everyday land law practice. The article also provides a comparative analysis of the prepared draft law with the current 78-FZ “On Land Management” and lists several aspects that can systematically improve the entire land management system as a whole. In addition, this article provides the structure of the prepared draft law with a subsequent analysis of each chapter. Some of the provisions concerning, for example, international cooperation, or the development of scientific activities in the field of land management have not previously been considered in other normative legal acts and are innovative in nature. The article also describes the current position of this bill and describes the prospect of its further adoption and entry into force. Both scientific and legislative justification is given for why the current version of this law is in urgent need of expansion and addition due to the proposed legal norms that can eventually lead to a systematic improvement of not only land management, but also related industries, which will eventually lead to an improvement in the relationship of land owners with state authorities.

Leonid M. Kochanov

**For citation**

Kochanov L.M. (2021) Analiz novoi redaktsii Federal'nogo zakona «O zemleustroistve» (№ 78-FZ) [Analysis of the new version of the Federal Law “On Land Management” (No. 78-FZ)]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (10A), pp. 300-305. 387-392. DOI: 10.34670/AR.2021.91.18.039

**Keywords**

Land management, federal laws, the land code, land zoning, law.

**References**

1. Federal'nyi zakon «Ob oborote zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya» № 101-FZ ot 24.07.2001 g. (s izmeneniyami i dopolneniyami ot 01.05.2019) Federal'nyi zakon «O kadaastrovoi deyatelnosti» ot 24.07.2007 g. № 221-FZ (s izmeneniyami i dopolneniyami ot 23.03.2021 g.) [Federal Law “On the turnover of agricultural land” No. 101-FZ dated July 24, 2001 (with amendments and additions dated May 1, 2019) Federal Law “On cadastral activities” dated July 24, 2007 No. 221-FZ (since amendments and additions of 03/23/2021)].
2. Federal'nyi zakon «Ob okhrane okruzhayushchei sredy» ot 10.01.2002 № 7-FZ (s izmeneniyami i dopolneniyami ot 27.12.2019 g.) [Federal Law “On Environmental Protection” dated January 10, 2002 No. 7-FZ (with amendments and additions dated December 27, 2019)].
3. Federal'noi zakon № 137-FZ ot 25.10.2001 g. «O vvedenii v deistvie Zemel'nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii» (s izmeneniyami i dopolneniyami ot 28.08.2020 g.), st. 3 [Federal Law No. 137-FZ of 25.10.2001 “On the Enactment of the Land Code of the Russian Federation” (with amendments and additions of 28.08.2020), Art. 3].
4. Federal'nyi zakon ot 29.12.2010 № 435 «O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v chasti sovershenstvovaniya oborota zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya» (s izmeneniyami i dopolneniyami ot 01.01.2017 g.) [Federal Law of December 29, 2010 No. 435 “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in terms of improving the turnover of agricultural land” (with amendments and additions dated 01.01.2017)].
5. Federal'nyi zakon «O zemleustroistve» № 78-FZ ot 18.06.2001 g. s izmeneniyami, vnesennymi Federal'nym zakonom ot 31.12.2017 № 507-FZ, vstupivshimi v silu s 11 yanvarya 2018 goda (red. 10) [Federal Law “On Land Management” No. 78-FZ of June 18, 2001, as amended by Federal Law No. 507-FZ of December 31, 2017, which entered into force on January 11, 2018 (rev. 10)].
6. Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» (s izmeneniyami i dopolneniyami ot 23.03.2021 g.) [Federal Law dated 06.10.2003 No. 131-FZ “On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” (with amendments and additions dated 23.03.2021)].
7. Federal'nyi zakon ot 23.06.2014 g. № 171-FZ «O vnesenii izmenenii v Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii» (s izmeneniyami i dopolneniyami ot 27.12.2019 g.) [Federal Law of 23.06.2014, No. 171-FZ “On Amendments to the Land Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation” (with amendments and additions dated 27.12.2019)].
8. Proekt popravok k proektu Federal'nogo zakona № 465407-6 «O vnesenii izmenenii v Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v chasti perekhoda ot deleniya zemel' na kategorii k territorial'nomu zonirovaniyu», vnesennomu Pravitel'stvom Rossiiskoi Federatsii [Draft amendments to the draft Federal Law No. 465407-6 “On Amendments to the Land Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation regarding the transition from division of land into categories to territorial zoning”, introduced by the Government of the Russian Federation].
9. Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 25.10.2001 g. № 136-FZ (s izmeneniyami i dopolneniyami ot 01.01.2019 g.), glava III, st. 18 «Sobstvennost' na zemlyu sub"ektov Rossiiskoi Federatsii» [The Land Code of the Russian Federation of October 25, 2001, No. 136-FZ (with amendments and additions dated January 1, 2019), Chapter III, Art. 18 “Ownership of land in the constituent entities of the Russian Federation”].