

А. Я. Рыженков

О ПРИНЦИПЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМ ФОНДОМ

В российской юридической науке существует несколько классификаций принципов права. Наиболее распространенными среди них являются деление принципов на общеправовые, межотраслевые, отраслевые и институциональные (отдельных правовых институтов), а также проведение различий между принципами-нормами (закрепленными в законе) и принципами-идеями (выводимыми доктринально). Изложенный в Земельном кодексе Российской Федерации перечень принципов требует своего расширения, поэтому особый интерес представляют прямо не закрепленные в данном кодексе принципы-идеи, которые могут быть использованы в будущем для дополнения ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации. В настоящий момент в земельном законодательстве (в отличие от лесного или фаунистического) прямо не закреплен принцип управления земельным фондом, который, соответственно, относится к числу принципов, выводимых доктринально. При этом создан и давно функционирует механизм реализации функций управления земельным фондом, в число которых входят резервирование земель, мониторинг земель, землеустройство, зонирование, ведение кадастра недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, ведение земельного надзора. Представляется, что институт управления земельным фондом должен быть скреплен специальным принципом управления.

Ключевые слова: принцип, управление, кадастр недвижимости, землеустройство, государственный земельный надзор, зонирование, мониторинг, резервирование.

A. Ya. Ryzhenkov

ABOUT THE PRINCIPLE OF MANAGEMENT OF LAND FUND

In the Russian jurisprudence there are several classifications of the principles of the right. Among them division of the principles on all-legal, interindustry, branch and institutional (separate legal institutes), and also carrying out distinctions between the principles norms (enshrined in the law) and the principles — the ideas (removed doktrinalno) is the most widespread. The list of the principles stated in ZK Russian Federation demands the expansion, and therefore the principles ideas which are directly not enshrined in this code which can be used in the future for addition of Art. 1 of ZK Russian Federation are of special interest. At the moment the principle of management of land fund which, respectively, is among the principles removed doktrinalno is directly not enshrined in the land legislation (unlike forest or faunistic). At the same time it is created and long ago the mechanism of realization of functions of management of land fund which number treat reservation of lands functions; monitoring of lands; land management; zoning; maintaining inventory of the real estate and state registration of the rights for a fast estate; conducting land supervision. It is represented that the institute of management of land fund has to be fastened by the special principle of management.

Key words: principle, management, inventory of the real estate, land management, state land supervision, zoning, monitoring, reservation.

В российской юридической науке существует несколько классификаций принципов права. Наиболее распространенными среди них являются деление принципов на общеправовые, межотраслевые, отраслевые и институциональные (отдельных правовых институтов), а также проведение различий между принципами-нормами (закрепленными в законе) и принципами-идеями (выводимыми доктринально). Принципы-нормы земельного права закреплены в ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ), а также в некоторых других федеральных законах. Между тем представляется, что изложенный в них перечень принципов требует своего расширения,

в связи с чем особый интерес представляют прямо не закрепленные в данном законе принципы-идеи, которые, однако, были исследованы в юридической науке и могут быть использованы в будущем для дополнения данной статьи ЗК РФ.

Одним из таких принципов, необоснованно не упомянутых в ст. 1 ЗК РФ, является доктринально выводимый принцип управления земельным фондом. Примечательно, что в некоторых других природоресурсных отраслевых законах он присутствует в том или ином виде. Например, ст. 1 Лесного кодекса Российской Федерации упоминает принцип «устойчивого управления лесами», а в ст. 12 Федерального закона «О

животном мире» сформулированы «основные принципы государственного управления в области охраны и устойчивого использования объектов животного мира». Необходимость выделения принципа «управления земельным фондом» может быть аргументирована следующим образом. Дело в том, что в системе земельного права различные авторы предлагают несовпадающий перечень институтов его общей части. Так, С. А. Боголюбов среди институтов общей части «управление использованием и охраной земель» называет: мониторинг земель, землеустройство, земельный кадастр, земельный контроль, охрану земель, правомочия собственников и иных землеобладателей, возникновение, изменение и прекращение прав на землю [1]. Таким образом, выделяются как общий (рамочный) институт управления, так и частные функции управления (мониторинг, контроль и т. д.) в качестве отдельных институтов земельного права. Об этом же пишут саратовские ученые-юристы, включающие в число институтов общей части право собственности и иные права на землю, кадастровый учет объектов недвижимости, землеустройство, надзор (контроль) за охраной и использованием земель и др. [2]. Е. С. Болтанова к институтам общей части относит институты права собственности на землю, иных прав на землю, управления земельными ресурсами, охраны земель и защиты прав на землю [3].

Таким образом, в земельно-правовой науке ни у кого не вызывает сомнений существование института управления земельным фондом, а основные разногласия касаются выделения/невыведения в качестве отдельных институтов общей части тех или иных функций земельного управления.

При этом следует заметить, что одни институты земельного права (например, институт собственности) цементируют специальные принципы земельного права (принцип разграничения государственной собственности), в то время как другие вообще не представлены соответствующими принципами (управление, ответственность).

Данная ситуация выглядит нелогичной. Действительно, если принцип права — это «основное, исходное начало» той или иной отрасли, то он обязательно должен иметь механизм реализации через систему норм и институтов соответствующей отрасли права. Когда же этого не происходит, то такой принцип является чистой декларацией, и наоборот, наличие механизма реализации принципа права без его нормативной фиксации говорит о недостатках юридической техники ЗК РФ.

Попробуем сконструировать определение исследуемого здесь доктринального принципа управления земельным фондом, а также выявим механизм его реализации. Однако для начала необходимо ответить на более общий вопрос о том, что следует понимать под управлением земель в целом.

Г. Г. Файзуллин полагает, что в узком смысле государственное управление понимается как деятельность исполнительных органов государственной власти по реализации своих полномочий, причем в данном случае государственное управление сводится лишь к деятельности одной ветви власти — исполнительной. Государственное управление в широком смысле — деятельность государственных органов всех ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной) [4]. Несомненно, более правильным будет понимание управления земельным фондом в узком смысле.

Г. Л. Землякова под государственным и муниципальным управлением в сфере использования и охраны земель понимает деятельность органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления по организации наиболее оптимального размещения жилых, производственных и иных объектов, необходимых для осуществления хозяйственной и иной деятельности, по индивидуализации земельных участков и обеспечению соблюдения законности их оборота, направленную на сохранение и восстановление земли как природного объекта и природного ресурса, в целях реализации конституционных прав и обязанностей каждого гражданина при соблюдении экологических, экономических и социальных публичных интересов [5].

С таким подходом следует согласиться. На основе этого можно предположить, что принцип управления земельным фондом означает, что в Российской Федерации осуществляется исполнительно-распорядительная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, направленная на публично-правовое регулирование земельных отношений в целях обеспечения рационального использования и охраны земель вне зависимости от форм собственности и иных прав на земельные участки.

В европейской правовой науке уже давно проводится исследование основных принципов эффективного управления, в состав которых предлагается включать принципы законности, равенства, беспристрастности, пропорциональности (соразмерности), правовой определенности, принятия решений в пределах разумного времени, уважения частной жизни и

прозрачности [6]. Данные разработки могут быть в дальнейшем использованы и в России.

Из сказанного выше вытекает вывод о том, что принцип управления земельным фондом реализуется на государственном (федеральном и региональном) и муниципальном уровнях. Муниципальное управление ресурсами в России — это деятельность местных органов власти по организации рационального использования земли с учетом необходимости удовлетворения интересов общества и отдельного человека по обеспечению устойчивого развития конкретной территории. Объектом управления земельными ресурсами в муниципалитете выступает земельный участок в установленных границах с фиксированной площадью и правовым режимом в границах муниципального образования. Кроме того, объектом муниципального управления будут являться неразграниченные государственные земли. Управляющее воздействие муниципалитета также направлено на земли, находящиеся в частной собственности, например, при определении земельного налога [7].

Между тем данный подход требует уточнений. Если объектом муниципального управления является земельный участок (или даже их совокупность), то что делать, если на территории муниципалитета есть как сформированные и поставленные на кадастровый учет земельные участки, так и несформированные и непоставленные? Будут ли они в этом случае являться объектом муниципального управления? На этот вопрос автор дает положительный ответ, поскольку упоминает неразграниченные земли. Однако, на наш взгляд, в этой ситуации будет более точным указать на то, что объектом муниципального управления является вся территория (все земли) в границах муниципалитета, за исключением той, которая выведена из сферы его управленческой деятельности и находится в сфере управления федеральных и региональных органов исполнительной власти.

В этом смысле к истине близки авторы, отмечающие, что объектом муниципального управления может выступать как индивидуально-определенный земельный участок, по поводу которого возникают земельные отношения, так и весь земельный фонд муниципального образования в целом [8]. Итак, объектом земельных отношений являются земельные ресурсы, а публичное управление ими включает в себя ряд функций.

Сегодня нет общепризнанного перечня функций земельного управления. По мнению Т. В. Волковой, в число специальных функций

государственного земельного управления земель (всех категорий) входят: государственный мониторинг земель, землеустройство, ведение кадастрового учета земель, планирование использования земельных ресурсов и их охраны, регулирование перевода земель из одной категории в другую, распределение и перераспределение земель, государственный контроль за использованием и охраной земель [9]. А. В. Лемин предлагает выделить другие элементы системы местного управления земельными ресурсами: планирование и прогнозирование их использования, экономическое стимулирование рационального использования земель, информационное обеспечение управления землями, нормативно-правовое обеспечение управления, мониторинг земель, землеустройство, муниципальный контроль за использованием и охраной земель [10].

А. П. Анисимов отмечает, что по характеру полномочий следует выделить органы общей и специальной компетенции. По характеру юридических последствий нужно разграничить функцию предоставления и изъятия земель (которая носит правоустанавливающий или правопрекращающий характер); функцию учета земель посредством государственной регистрации прав на земельные участки и ведения кадастра недвижимости, мониторинга земель, а также регулирования градостроительной деятельности (правообеспечительный характер); функцию государственного контроля (надзора) за использованием и охраной земель (правоохранительный характер) [11].

Последний подход заслуживает наибольшего внимания и поддержки. Вместе с тем заметим, что в этот перечень не попали функции землеустройства и резервирования земельных участков, которые необходимо указать. В результате мы получаем следующий перечень функций земельного управления:

1. Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд (ст. 56.1 ЗК РФ) представляет собой разновидность ограничений земельных прав граждан и юридических лиц. Резервирование земельных участков для публичных нужд является основанием для отказа в предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в собственность гражданам и юридическим лицам. Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд осуществляется в случаях, предусмотренных ст. 49 ЗК РФ, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не

предоставленных гражданам и юридическим лицам, а также в случаях, связанных с размещением объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, объектов обороны и безопасности, созданием особо охраняемых природных территорий, строительством водохранилищ и т. д. Земли для государственных или муниципальных нужд по общему правилу могут резервироваться на срок не более чем три года, а при резервировании земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и указанных в заявке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, исполнительно-распорядительного органа муниципального образования на создание особой экономической зоны — на срок не более чем два года. Допускается резервирование государственных или муниципальных земель, не предоставленных гражданам и юридическим лицам, для строительства автомобильных дорог и других линейных объектов на срок до 20 лет (ст. 70.1 ЗК РФ).

2. Мониторинг земель, осуществляемый в целях наблюдения за состоянием земель, является элементом системы государственного экологического мониторинга — комплексной системы наблюдения за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений ее состояния под воздействием природных и антропогенных факторов.

Порядок ведения мониторинга земель определен в Приказе Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения» от 26 декабря 2014 г. № 852. Согласно данному нормативному акту это входит в компетенцию Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

В рамках государственного мониторинга земель осуществляются систематические наблюдения за фактическим состоянием и использованием земель; выявление изменений их состояния; оценка качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов; оценка и прогнозирование развития негативных процессов, обусловленных природными и антропогенными воздействиями; выработка предложений о предотвращении негативного воздействия на земли, об устранении последствий такого воздействия; обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель. Государственный мониторинг земель

подразделяется на мониторинг использования земель и мониторинг состояния земель.

В рамках первого проводится наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением. Полученные по итогам мониторинга использования земель сведения используются при осуществлении государственного земельного надзора для обеспечения органов государственной и местной власти, юридических лиц и граждан сведениями об использовании и охране земель.

3. Землеустройство, согласно ст. 1 Федерального закона «О землеустройстве» от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ (ред. от 13.07.2015), — это 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 и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).

Современная организация землеустройства на местах сопряжена с решением ряда задач. В их числе необходимо выделить сложности в установлении и описании границ сельских населенных пунктов. Как следствие, возникают трудности в предоставлении земельных участков заинтересованным лицам, а также в области территориального планирования, создания и утверждения генеральных планов поселений и др. Кроме того, следует отметить проблему организации использования земель образованных или расширенных (уже существующих) поселений. Часто формирование поселений осуществляется без должного экономического обоснования и учета имеющейся системы землепользования. Существует и ряд частных вопросов, связанных с отсутствием эффективного управления землями со стороны местных органов власти; несоответствием документов территориального планирования соседних поселений; пересечением, наложением границ поселений; техническими и кадастровыми ошибками в определении границ земельных участков и т. д. Необходимо кардинальное изменение не только структуры землеустройства (реструктуризация), но и самого отношения к земельным ресурсам по принципу: потребление (использование) — восстановление — сохранение. Однако внесения изменений в земельное

законодательство недостаточно, на государственном уровне следует рассмотреть вопросы экономических и других мер воздействия, направленных на развитие землеустройства как фактора регулирования земельных отношений [12].

4. Зонирование (предусмотрено ЗК РФ и Градостроительным кодексом Российской Федерации) представляет собой деление территории муниципального образования на территориальные зоны, для каждой из которых устанавливается градостроительный регламент, определяющий порядок застройки (высота, этажность и т. д.) или иные параметры разрешенного использования земельных участков, расположенных в соответствующей зоне.

Данный институт является межотраслевым и применительно к земельным участкам служит инструментом создания стимулов и ограничений для правообладателей земельных участков и иных объектов недвижимости и их потенциальных покупателей (арендаторов). Посредством градостроительного зонирования устанавливается дифференцированный правовой режим для отдельных фрагментов территории муниципального образования. В рамках этой территории правообладатели земельных участков (и/или иной недвижимости) получают определенный и в какой-то мере уникальный набор прав и обязанностей по возможному (разрешенному) использованию своего земельного участка, находящегося внутри этой территории. Соответственно, разрешенное использование того или иного земельного участка — это совокупность прав и обязанностей его правообладателя, вытекающих из принадлежности земельного участка к той или иной территориальной зоне, определяемой посредством проведения в муниципалитете градостроительного зонирования [13].

5. Ведение кадастра недвижимости и регистрации прав на земельный участок. Кадастр недвижимости выполняет функцию учета земельных участков как объектов недвижимости. В него вносятся основные и дополнительные сведения об объекте недвижимости. В число первых входят характеристики объекта недвижимости как индивидуально-определенной вещи, а также характеристики, которые устанавливаются и изменяются в результате образования земельных участков, уточнения местоположения их границ, строительства и реконструкции зданий, сооружений, помещений и машино-мест, перепланировки помещений. Ко вторым относятся сведения: изменяющиеся на основании решений (актов) органов публичной власти; содержащиеся в других государственных и муниципальных информационных ресурсах; а также те, которые вносятся в уведомительном порядке.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество — юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества. Государственная регистрация прав осуществляется посредством внесения в Единый государственный реестр недвижимости записи о праве на недвижимое имущество. Государственная регистрация права в Едином государственном реестре недвижимости является единственным доказательством существования зарегистрированного права. Зарегистрированное в Едином государственном реестре недвижимости право может быть оспорено только в судебном порядке.

6. Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль. Под государственным земельным надзором понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами публичной власти, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований федерального законодательства, за нарушение которых предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению и/или устранению последствий выявленных земельных правонарушений.

Наиболее распространенным видом нарушений, выявляемых при проведении проверок соблюдения земельного законодательства гражданами, является незаконное использование земли, прилегающей к их домовладениям. Самовольно занятую территорию приспособляют под гаражи, складирование строительных материалов, делают подъездные пути, устраивают огороды и клумбы, устанавливают заборы. Между тем указанные земли, как правило, относятся к землям общего пользования, находятся в государственной или муниципальной собственности и, соответственно, такое действие попадает под ст. 7.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. Выявление подобных нарушений обычно вызывает бурное недовольство граждан, поскольку по этой статье предусмотрено наказание в виде административного штрафа и обязательного устранения административного правонарушения, т. е. понуждения нарушителя земельного законодательства, допустившего

самовольное занятие земельного участка, либо к его освобождению, либо к оформлению правоустанавливающих документов на земельный участок. Привлечение правонарушителей к административной ответственности является как мерой наказания виновных, так и мерой профилактики земельных правонарушений, пресечения их в дальнейшем и стимулом к ведению эффективного и рационального землепользования [14].

Ряд проблем сохраняется в части организации муниципального земельного контроля. С одной стороны, общее количество выявленных муниципальных инспекторами нарушений постоянно увеличивается. С другой — число лиц, которые привлекаются государственными инспекторами к административной ответственности по материалам проверок, не возрастает. Необходимо отметить, что лиц, привлеченных к ответственности по проверкам, проведенным муниципальными инспекторами, на протяжении последних несколько лет немного. В то же время число лиц, привлеченных к ответственности по материалам местных органов власти, превышает количество тех, кто был привлечен к ответственности органами государственного надзора в целом. Данный факт имеет место в связи с более высоким качеством проверок земельных инспекторов по сравнению с государственными земельными инспекторами. Из этого следует необходимость расширения сферы применения муниципального земельного контроля, расширения полномочий муниципальных инспекторов [15].

Таким образом, в настоящий момент в земельном законодательстве (в отличие от лесного или фаунистического) прямо не закреплён принцип управления земельным фондом, который в связи с этим должен быть отнесен к числу принципов, выводимых доктринальным путем. Вместе с тем создан и давно функционирует механизм реализации управленческих земельных функций, куда следует включить резервирование земель для государственных и муниципальных нужд, мониторинг земель, землеустройство, зонирование, ведение кадастра недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, ведение земельного надзора.

Список библиографических ссылок

1. Боголюбов С. А. Земельное право: учебник. М., 2011. С. 29.
2. Волкова Т. В., Королев С. Ю., Чмыхало Е. Ю. Земельное право: учеб. пособие для бакалавров. М., 2014. С. 15.
3. Болтанова Е. С. Земельное право: учебник. М., 2009. С. 32.
4. Файзуллин Г. Г. Государственное и муниципальное управление сельским хозяйством в Российской Федерации: теоретические правовые проблемы и пути их решения: моногр. Уфа, 2010. С. 28—35.
5. Землякова Г. Л. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 15.
6. Košciarová S. Domnienka a fikcia rozhodnutia v predpisoch environmentalneho prava — pravny prostriedok presadzovania zasady rychlosti konania v zmysle odporucania vyboru ministrov (2007) 7 // Jozef Tekeli (ed.) Pravna uprava starostlivosti o zivotne prostredie. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie, Košice (25 novembra 2008). Košice 2009. S. 128.
7. Шувалова Е. Н. Особенности управления муниципальными земельными ресурсами // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 4. С. 91.
8. Боголюбов С. А., Галиновская Е. А., Минина Е. Л., Устюкова В.В. Все о земельных отношениях: учеб.-практ. пособие. М., 2010. 655 с.
9. Волкова Т. В. Правовое обеспечение управления земельными ресурсами в Российской Федерации: вопросы теории и практики. Саратов, 2006. С. 78—192.
10. Лемин А. В. Концепция эффективного управления земельными ресурсами муниципалитета // Известия ИГЭА. 2006. № 3. С. 58, 59.
11. Анисимов А. П. Актуальные проблемы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации: моногр. М., 2010. С. 258, 259.
12. Лазарева О. С., Лазарев О. Е., Ефимов И. Д. Землеустройство как функциональное действие в управлении земельными ресурсами региона // Вестник ТвГТУ. Серия «Науки об обществе и гуманитарные науки». 2016. Вып. 2. С. 164—166.
13. Анисимов А. П., Землякова Г. Л., Мельников Н. Н. Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право. 2012. № 8. С. 87—93.
14. Сегаев И. Н., Поршакова А. Н., Новикова Т. С. Государственный земельный надзор как элемент управления земельными ресурсами // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 5. С. 333.
15. Прошунина Е. В. Государственный и муниципальный контроль за рациональным использованием долей земельных участков // Право и современные государства. 2016. № 1. С. 49.