

О. А. Романова*

РАЗВИТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению теоретических и практических вопросов развития российского земельного законодательства в современный период, выявлению и анализу основных тенденций его дальнейшего развития. Актуальность темы обусловлена происходящим в настоящее время реформированием правового регулирования земельных отношений в Российской Федерации, о чем свидетельствует принятие ряда федеральных законов, внесших существенные изменения в Земельный кодекс РФ и смежное законодательство, среди которых особое место занимает Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Автор обращается к дискуссии о соотношении земельного и гражданского законодательства при регулировании земельно-имущественных отношений, присоединяясь к критике Концепции развития гражданского законодательства в данной части и давая негативную оценку изменениям в правовом регулировании ограниченных вещных прав на земельные участки (права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения) в Земельном и Гражданском кодексах РФ. Автором показано, что современное реформирование земельного законодательства происходит в условиях отсутствия научной концепции его развития, что приводит, по существу, к обслуживающей роли земельного законодательства по отношению к смежным отраслям, прежде всего гражданскому и градостроительному праву. Рассмотрена связь реформирования земельного и смежного законодательства с направлениями государственной политики использования земельного фонда в РФ, акцентировано внимание на предстоящем переходе от деления земель на категории к территориальному зонированию. Проанализированы основные нововведения в порядке предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам из государственной и муниципальной собственности, отмечены положительные и отрицательные стороны произошедших изменений.

Ключевые слова: земельное право, земельное законодательство, развитие земельного законодательства, земельные отношения, реформирование земельных отношений, использование и охрана земли, земельный участок, земельное и гражданское законодательство, соотношение, государственная земельная политика, земельные ресурсы, государственное и муниципальное управление, предоставление земельных участков.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.132-145

В связи с принятием за последние два года целого ряда федеральных законов, внесших весьма существенные изменения в земельное и смежное законодательство, среди них особое место по масштабности и содержанию за-

нимает Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, стало возможным говорить о наступлении

¹ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3377.

© Романова О. А., 2016

* Романова Ольга Александровна, кандидат юридических наук, доцент Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
romanova_85@inbox.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

в развитии земельного законодательства этапа «перехода количества в качество», что требует концептуального осмысления, научно-практического анализа, оценки изменений и прогноза дальнейшего его развития.

С самого начала реформирования правового регулирования земельных отношений в постсоветской России земельное законодательство не переставало активно развиваться, вырабатывая и совершенствуя правовые средства воздействия на поведение участников земельных отношений. Сложный, комплексный характер земельных отношений, противоречивые интересы различных лиц в отношении земель и земельных участков, специфика объектов приводят к объективным и субъективным проблемам поиска и установления оптимальных правовых механизмов регулирования земельных отношений. В России вышеперечисленное усугубляется огромной разнородной по своим физико-географическим, демографическим и другим характеристикам территории, а также историей развития государства и общества, устойчивым менталитетом населения и представителей власти по отношению к использованию земли.

Интенсивность изменения земельного законодательства обуславливается, как представляется, прежде всего двумя факторами — накоплением практических проблем применения норм и, соответственно, необходимостью совершенствования правовых механизмов и правил поведения в конкретных областях отношений и изменением государственной политики в сфере земельных и смежных отношений в процессе развития Российского государства. В первом случае развитие земельного законодательства носит эволюционный характер и заключается в совершенствовании действующего законодательства путем детализации, конкретизации норм и правовых механизмов, ликвидации коллизий и пробелов. Во втором случае речь может идти и о революционных изменениях правового регулирования земельных отношений, выражающихся в выработке и установлении принципиально новых правовых форм воздействия на земельные отношения в зависимости от поставленных государством на данном этапе целей и задач развития общества и государства.

В связи с практически непрекращающимся с момента введения в действие Земельного кодекса РФ принятием федеральных законов, вносящих те или иные изменения в земельное законодательство, важно понимать, чем они обусловлены и в каком направлении идет за-

конодательная мысль. Поэтому вопросы развития земельного законодательства всегда представляли особый интерес и с теоретической, и с практической точек зрения.

Безусловно, что развитие земельного законодательства должно исходить из целей и задач правового регулирования земельных отношений, особенности которых обусловлены спецификой объекта. Значение земли для государства, индивида и общества предопределяет основную цель развития земельного законодательства — правовое обеспечение эффективного и рационального использования и охраны земли как природного объекта и природного ресурса, что возможно путем установления особых правил участия земли в гражданском обороте и ее использования в хозяйственной и иной деятельности человека. Эффективность и рациональность использования земли подразумевает и оптимальную территориальную организацию землепользования исходя из совокупности различных факторов природного, политического, экологического, социального и другого характера.

Однако многофункциональность земли как объекта правоотношений и, соответственно, их комплексный характер приводят к разнонаправленным и противоречивым тенденциям развития земельного законодательства, обусловленным системной связью с другими отраслями, прежде всего с гражданским, градостроительным, природоресурсным правом, объектами которых так или иначе выступают земли или земельные участки. Поэтому зачастую изменение земельного законодательства связано с реализацией концепций развития правового регулирования смежных отношений и направлено на гармонизацию и унификацию с названными отраслями права. Свидетельством этому является внесение существенных изменений в земельное законодательство, в том числе Земельный кодекс РФ, в связи с принятием новых кодексов РФ — Градостроительного, Лесного, Водного, совершенствованием правового регулирования отношений в сфере недвижимости. Важнейшим этапом в правовом регулировании земельных отношений явилось принятие Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», установившего порядок идентификации земельных участков как объектов недвижимого имущества и единый порядок государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на него.

Конституция РФ положила начало развитию земельного права в двух направлениях: с одной стороны, нормы земельного права должны обеспечивать различные публичные интересы при использовании земли, но, с другой стороны, вмешательство государства в частные земельные правоотношения должно быть строго обоснованным и сбалансированным с точки зрения обеспечения прав граждан и юридических лиц на земельные участки и развития гражданского оборота недвижимого имущества. Для достижения указанных целей в законодательстве прежде всего должны быть установлены эффективные и адекватные общественным отношениям правовые механизмы возникновения и прекращения прав на земельные участки, определены четкие критерии ограничения оборотоспособности земель и земельных участков.

Особое значение для развития земельных отношений имеет порядок разграничения доставшейся в наследство от советского государства единой государственной собственности на землю между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями. Как отмечала И. А. Иконницкая, «трансформация отношений собственности на землю в Российской Федерации связана не только с установлением права частной собственности на земельные участки. Изменения в отношениях земельной собственности обусловлены также структурированием государственной собственности по субъектам, а также введением наряду с государственной и частной собственностью муниципальной собственности»². Разграничение государственной собственности на землю имеет важнейшее значение для осуществления земельных отношений, поскольку является экономической и политической основой государственного и муниципального управления.

Однако процесс разграничения государственной собственности на землю далек от завершения.

Одним из важнейших направлений развития земельного законодательства является установление правовых механизмов трансформации публичных форм собственности в целях повышения эффективности государственного и муниципального управления в сфере земельных отношений. Упомянутым выше Федеральным законом № 171-ФЗ, большинство положений которого вступило в силу с 1 марта 2015 г., в Земельном кодексе РФ были, наконец, урегулированы вопросы, связанные с переходом права собственности на земельные участки от одного публичного образования к другому. В специальных главах Земельного кодекса РФ установлен порядок безвозмездной передачи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность или в собственность субъектов РФ, и порядок перераспределения земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой. Следует также отметить, что ранее Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ был установлен соответствующий порядок в отношении земельных участков из состава земель обороны.

Особенности формирования земельного законодательства, направления и тенденции его развития в различные периоды не раз становились предметом научных исследований ученых

² Иконницкая И. А. Некоторые теоретические вопросы права государственной собственности на землю // Журнал российского права. 2006. № 12 (200). С. 91.

³ СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7365.

⁴ См., например: Галиновская Е. А. Земельное законодательство: особенности формирования и развития // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 14—25; Волков Г. А. Проблемы совершенствования земельного законодательства // Экологическое право. 2012. № 1; Липски С. А. Особенности современного этапа в развитии федерального земельного законодательства // Право и экономика. 2014. № 11. С. 59—65; Иконницкая И. А. Современные тенденции развития законодательства о земле в Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 1. С. 70—76; Суханов Е. А. Проблемы совершенствования кодификации российского гражданского законодательства // Актуальные вопросы российского частного права. М., 2008. С. 20—21, 23—24; Чубаров В. В. Кодификация российского земельного законодательства (Взгляд с позиций частного права) // Кодификация российского частного права / под ред. Д. А. Медведева. М., 2008. С. 302, 306.

и специалистов в области не только земельного, но и гражданского права⁴, где достаточно подробно освещались особенности и различные проблемные вопросы развития земельного законодательства на очередном его этапе.

С момента введения в России в гражданский оборот земельных участков не прекращаются дискуссии по поводу подходов к регулированию земельных отношений, направлений и форм развития земельного законодательства, соотношения его со смежными отраслями законодательства.

Одним из самых острых дискуссионных вопросов развития земельного законодательства является проблема разграничения норм гражданского и земельного законодательства при регулировании земельных отношений, решение которой непосредственно влияет на содержание и изменение прежде всего Земельного и Гражданского кодексов РФ и место земельного права в российской системе права. Своего апогея данная дискуссия достигла при разработке и обсуждении Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, подготовленной на основании Указа Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»⁵. Одной из основополагающих идей указанной Концепции является перенос регулирования отношений собственности и иных прав на землю и другие природные ресурсы исключительно в Гражданский кодекс РФ. Так, в п. 3.5 Концепции указано, что в ГК РФ необходимо включить самостоятельные главы о праве собственности на земельные участки и иные природные объекты, изъяв все специальные соответствующие нормы из земельного и природоресурсного законодательства и сосредоточив их в ГК РФ. Авторы Концепции полагают, что реализация данных предложений будет способствовать гармонизации земельного, водного, лесного законодательства и законодательства о недрах с гражданским законодательством. Такая позиция подверглась жесткой критике со стороны представителей науки земельного права⁶, главным аргументом которых являлось обо-

снование нецелесообразности и юридической невозможности разъять земельно-имущественные отношения и отношения по использованию и охране земли как природного объекта и природного ресурса.

Земельный участок как объект имущественных отношений, обособляясь территориально и юридически от остальной земной поверхности, не перестает быть при этом частью земли как природного объекта и природного ресурса со всеми присущими этому особенностями. Следует согласиться с мнением, что в Гражданском кодексе невозможно учесть всю специфику земельного участка как объекта правоотношений, что неизбежно приведет к умалению публичных интересов и снижению эффективности правового регулирования земельных и природоресурсных отношений.

Отметим, что особый статус и значение земли как объекта правоотношений признается и представителями цивилистической науки. Например, С. П. Гришаев отмечает, что «... земля с ее почвенным покровом, являясь уникальным природным ресурсом, не может не рассматриваться в качестве общественного достояния, независимо от того, кому она принадлежит. Она имеет уникальное значение во всей системе предпринимательской деятельности людей и для всего человеческого сообщества, поскольку является единственным местом проживания всех народов и поколений людей, основным и естественным фактором в любой сфере бизнеса, прямо или косвенно участвующим в производстве всех других товаров и благ. В связи с этим регулирование земельных отношений предполагает определенную специфику, включающую участие публично-правовых образований и наличие определенных ограничений при использовании и обороте земли»⁷.

Таким образом, можно считать общепризнанным, что для регулирования земельных отношений, в том числе и имущественных, характерно участие и взаимодействие публично-правовых и частноправовых норм, что органично вытекает из специфики объекта правового регулирования.

⁵ СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3482.

⁶ См., например: *Боголюбов С. А.* Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1 (157). С. 38—47; *Крацков О. И.* Современное земельное право в свете новелл гражданского законодательства // Экологическое право. 2012. № 5. С. 7—14.

⁷ *Гришаев С. П.* Эволюция законодательства об объектах гражданских прав // СПС «КонсультантПлюс». 2015. С. 8—9.

Сущность и основы такого соотношения установлены Конституцией РФ, Гражданским и Земельным кодексами РФ и заключаются в установлении соотношения норм гражданского и земельного законодательства как общих и специальных, что не раз подчеркивалось специалистами⁸ и подтверждается судебной практикой.

В действующем российском законодательстве достаточно четко определены предметы регулирования гражданского и природоресурсного законодательства: п. 3 ст. 3 Земельного кодекса РФ устанавливает, что имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами. В Гражданском кодексе РФ корреспондирующее положение находится в п. 3 ст. 129, которая гласит, что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Таким образом, Гражданский кодекс должен содержать общие положения, касающиеся отношений в сфере недвижимости, а земельное законодательство — устанавливать особенности правового регулирования отношений, обусловленных спецификой земельного участка. Основная проблема, как представляется, заключается в повышении уровня юридической техники установления соответствующих норм в гражданском и земельном законодательстве, исключающей юридически бессмысленное дублирование норм в нормативных правовых актах, устранение коллизий и пробелов в регулировании, наличие которых ведет к неопределенности правового регулирования земельных отношений. При этом вопрос содержания

Гражданского и Земельного кодексов РФ остается дискуссионным и не решенным окончательно, несмотря на утвержденную Концепцию развития гражданского законодательства.

Данная проблема достаточно подробно рассматривалась в ряде исследований как после принятия Земельного кодекса РФ, так и в процессе обсуждения Концепции развития гражданского законодательства⁹. На целесообразность ликвидации дублирующих норм в гражданском и земельном законодательстве и их четкого разграничения не раз указывали специалисты и в области земельного права. В частности, И. А. Иконицкая полагает, что «урегулирование имущественных отношений, объектом которых являются земельные участки, при условии учета требований публично-правового характера в ГК РФ является логичным»¹⁰ и, соответственно, возможным, но при этом она обоснованно указывает на проблему структуры и содержания Земельного кодекса РФ. Основной предмет дискуссии составляет вопрос, должны ли в Земельном кодексе содержаться нормы, устанавливающие систему вещных прав на земельные участки, основания их возникновения и прекращения.

Определенные изменения земельного законодательства, отражающие позицию государства по данному вопросу, уже произошли. Указанным выше Федеральным законом № 171-ФЗ были признаны утратившими силу ст. 20 и 21 Земельного кодекса РФ, посвященные праву постоянного (бессрочного) пользования и праву пожизненного наследуемого владения земельным участком, что вызвало много недоразумений и вопросов по поводу судьбы данных ограниченных вещных прав. Однако в Гражданском кодексе РФ соответствующие статьи (265—269) остались, но они имеют чисто отсылочный к земельному законодательству характер. При этом основания возникновения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком были установлены в новой статье Земельного ко-

⁸ См., например: Жариков Ю. Г. Нормы гражданского права в сфере земельных отношений // Журнал российского права. 2011. № 11 ; Галиновская Е. А. Указ. соч.

⁹ См., например: Сыродоев Н. А. Новый Земельный кодекс Российской Федерации // Правоведение. 2002. № 1. С. 6 ; Иконицкая И. А. К вопросу о содержании Земельного кодекса Российской Федерации в контексте Концепции развития гражданского законодательства РФ // Государство и право. 2010. № 8. С. 24—32 ; Жариков Ю. Г. Указ. соч. С. 33—39.

¹⁰ Иконицкая И. А. Современные тенденции развития законодательства о земле в Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 1. С. 71.

декса РФ — 39.9, практически дублирующие утратившую силу ст. 20, а право пожизненного наследуемого владения вообще не упоминается в новой редакции Земельного кодекса РФ. Между тем у граждан еще остаются земельные участки, предоставленные им на праве пожизненного наследуемого владения, поэтому преждевременно исключать соответствующие нормы из Земельного кодекса, создавая непустимую правовую неопределенность.

Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком оказалось в результате законодательных преобразований также недостаточно урегулированным, поскольку сущность и особенности данного права не раскрыты ни в гражданском, ни в земельном законодательстве. Поэтому с точки зрения юридической техники первый опыт реализации Концепции развития гражданского законодательства в части соотношения норм гражданского и земельного законодательства при регулировании вещных прав представляется крайне неудачным.

Что касается реализации предлагаемой в упомянутой Концепции новой системы вещных прав на земельные участки, то мы полностью разделяем мнение о недостаточной обоснованности необходимости и наличия общественной потребности в замене существующих прав на земельные участки на предлагаемые авторами Концепции¹¹.

В литературе часто связывают проблемы совершенствования и дальнейшего развития земельного законодательства с отсутствием собственной концепции его развития¹². На необходимость ее создания указывают, например, А. П. Анисимов и А. Я. Рыженков: «...для эффективного развития земельной функции государства необходимо создать концепцию развития земельного законодательства по аналогии с имеющимися пятью концепциями развития гражданского законодательства»¹³.

Однако российское государство пошло не по пути разработки полноценной концепции развития земельного законодательства, содержащей социально-экономическое обоснование выбранных направлений развития, а по пути принятия программного документа, представляющего собой, по существу, перечень актуальных проблемных вопросов правового регулирования земельных отношений, которые планируется решить в установленный распоряжением Правительства срок.

Речь идет об Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2020 годы, утвержденных распоряжением Правительства РФ 3 марта 2012 г. № 297-р¹⁴ (далее — Основы). Указанный документ определяет основные цели, задачи и направления реализации государственной политики по управлению земельным фондом. Стоит, кстати, отметить употребление в данном документе в качестве объекта государственного управления понятия, отсутствующего в действующем земельном законодательстве — земельного фонда, под которым понимается совокупность всех земельных участков и земель, расположенных в границах территории Российской Федерации.

В Основах декларируется, что государственная политика Российской Федерации по управлению земельным фондом направлена на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений, осуществляется исходя из понимания земельных участков как особых объектов природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно — как недвижимого имущества с особым правовым режимом.

¹¹ См.: *Крассов О. И.* Современное земельное право в свете новелл гражданского законодательства // *Экологическое право*. 2012. № 5. С. 7—14; *Галиновская Е. А.* К вопросу о вещных правах на землю // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2010. № 3. С. 68—74; *Романова О. А.* Актуальные проблемы правового регулирования земельных отношений в Российской Федерации на современном этапе // *Аграрное и земельное право*. 2013. № 9 (105). С. 63—64.

¹² См.: *Боголюбов С. А., Галиновская Е. А., Жариков Ю. Г.* Концепция развития земельного законодательства // *Концепции развития российского законодательства* / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004.

¹³ *Анисимов А. П., Рыженков А. Я.* Земельная функция современного государства. М., 2012. С. 40—41.

¹⁴ СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

В качестве целей государственной земельной политики объявлено повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны, для достижения которых поставлены следующие задачи:

- создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;
- обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия;
- сохранение и повышение качественного состояния земель;
- сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда;
- обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости.

Как видно, продекларированные цели и задачи государственной земельной политики в России вполне соответствуют целям и задачам земельного права и, безусловно, заслуживают поддержки и одобрения. Однако их реализация полностью зависит от выбранных правовых средств их достижения и решения.

В качестве мер по реализации государственной политики по управлению земельным фондом прежде всего предусматривается разработка и принятие нормативных правовых актов, направленных на совершенствование земельно-имущественных отношений в соответствии с направлениями земельной политики. По существу, Основы представляют собой план развития земельного законодательства на некоторый период (пока до 2020 г.).

Таким образом, с момента принятия Основ изменения правового регулирования земель-

ных отношений в России приобрели плановый характер, в соответствии с которым уполномоченные органы власти ведут интенсивную работу по разработке и принятию нормативных правовых актов, реализующих мероприятия по совершенствованию государственного управления в сфере земельных отношений. Стоит отметить, что за прошедший период было принято 28 федеральных законов, внесших изменения в Земельный кодекс и другие федеральные законы.

Основы государственной земельной политики прежде всего направлены на совершенствование системы государственного и муниципального управления в сфере земельных отношений, необходимость которого подчеркивается и в науке: «Одной из задач государственной политики по обеспечению эффективного использования и охраны земельного фонда как составной части окружающей среды является дальнейшая модернизация системы публичного управления земельным фондом, включающая в себя как совершенствование традиционных функций в сфере управления землей, так и регулирование порядка осуществления новых функций публичного управления землями¹⁵.

К основным направлениям государственной политики по управлению земельным фондом отнесены:

- совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории;
- совершенствование порядка предоставления земельных участков гражданам и организациям;
- совершенствование порядка образования земельных участков;
- совершенствование порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд;
- совершенствование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении государственной политики по управлению земельным фондом, а также порядка предоставления государственных услуг в области земельных отношений;

¹⁵ Рыженков А. Я. О некоторых теоретических проблемах управления земельным фондом // Российская юстиция. 2012. № 10. С. 15—20.

- развитие государственного мониторинга земель;
- совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля;
- обеспечение гарантий прав на землю и защита прав и законных интересов собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков;
- совершенствование порядка изъятия земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием, включая уточнение оснований для такого изъятия, а также полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении мероприятий, связанных с изъятием;
- уточнение порядка установления ограничений прав собственности на земельный участок без изъятия земельного участка, а также прав ограниченного пользования чужим земельным участком (далее — сервитут) для обеспечения размещения линейных объектов и объектов, связанных с использованием недрами, имеющих государственное или муниципальное значение;
- установление механизмов защиты сельскохозяйственных земель от выбытия из сельскохозяйственного оборота;
- совершенствование оборота сельскохозяйственных земель;
- совершенствование землеустройства.

Значительная часть из перечисленных направлений уже реализована в той или иной степени, по ряду направлений ведется активная работа. Одним из самых острых и дискуссионных направлений государственной политики является радикальная смена способа установления правового режима земель и земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории и перехода на территориальное зонирование, аналогичное градостроительному.

В рамках реализации данного направления Правительством РФ был подготовлен проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию». Законопроект разработан в соответствии с поручением Правительства РФ от 18 сентября 2013 г. № ДМ-П13-6663 (п. 2), направленным на обеспечение исполнения п. 1 перечня поручений Президента РФ от 26 октября 2012 г. № Пр-2869 по итогам заседания президиума Государственного совета РФ 9 октября 2012 г. «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц»¹⁶.

Законопроектом предусматривается «совершенствование и упрощение», как сказано в пояснительной записке, действующего порядка определения правового режима использования земель путем проведения территориального зонирования, а также исключения института категории земель как способа определения разрешенного использования земельных участков.

Предлагаемые революционные изменения правового воздействия на осуществление земельных отношений вызвали бурную дискуссию и шквал критики со стороны научного сообщества и специалистов в области земельного права, главными аргументами которых являются недостаточная обоснованность, весьма слабая технико-юридическая проработка и отсутствие условий для реализации предлагаемых изменений¹⁷.

Однако данный законопроект был принят Государственной Думой РФ в первом чтении в декабре 2014 г. при условии его доработки. В настоящее время исправленный законопроект рекомендован ко второму чтению, которое запланировано на октябрь 2015 г. В рамках данной статьи не представляется возможным

¹⁶ URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=465407-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=465407-6).

¹⁷ См., например: Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Проблемы отмены деления земель на категории в условиях реформирования земельного и градостроительного законодательства // *Аграрное и земельное право*. 2014. № 11 (119). С. 37—42; Волков Г. А. Проблемы совершенствования земельного законодательства // *Экологическое право*. 2012. № 1; Галиновская Е. А. О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2012. № 10. С. 78—81; Минина А. А., Мирошниченко Н. В. Актуальные вопросы теории и практики реализации принципа земельного законодательства деления земель на категории по целевому назначению // *Вестник АПК Ставрополя*. 2011. № 4 (4). С. 95—99.

провести подробный анализ планируемых законопроектных изменений земельного законодательства и оценку его последствий. Автором в целом разделяются опасения, высказанные участниками дискуссии в ходе обсуждения данного законопроекта и целесообразности радикального изменения способа определения правового режима земель и земельных участков в РФ, хотя следует признать, что в механизме деления земель на категории накопились значительные правоприменительные проблемы, которые требуют разрешения, в том числе вопросы установления и изменения правового режима земельных участков. Представляется, что институт зонирования территорий мог бы быть значительно более эффективно применен в рамках существующей системы категорий земель путем модернизации традиционного института земельного права.

Существенным препятствием к переходу на зонирование территорий является отсутствие достоверных сведений о местоположении границ разнообразных территорий, природных и антропогенных объектов, границ земельных участков, а также данных о количественных и качественных характеристиках земель. Реализация законопроекта в случае его окончательного принятия потребует колоссальных средств и времени на инвентаризационные и кадастровые работы, без чего невозможно обоснованное зонирование территорий. Удивляет при этом, что в пояснительной записке к законопроекту в части финансово-экономического обоснования сказано, что реализация данного закона не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета.

Пока наиболее заметным состоявшимся изменением земельного законодательства в рамках реализации Основ государственной земельной политики стало принятие Федерального закона № 171-ФЗ, уже получившее название самой крупной реформы в области земельных отношений за последние 13 лет.

Федеральный закон № 171-ФЗ представляет собой весьма объемный и сложный документ, который вносит изменения не только в Земельный кодекс РФ, но и Гражданский, и Градостроительный кодексы, Федеральные законы о государственном кадастре недвижимости и о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, об обороте земель сельскохозяйственного назначения, о недрах и многие другие законодательные акты. При этом указывается, что этот Закон

достаточно сложен для анализа, логика многих новелл пока не вполне понятна, поэтому положения данного Закона, как представляется, долго будут являться предметом отдельных детальных теоретических исследований и анализа практики его применения.

Федеральный закон № 171-ФЗ в целом принят в целях совершенствования порядка предоставления и использования земельных участков из государственной и муниципальной собственности, а также в целях устранения отдельных проблемных вопросов, накопившихся с момента принятия Земельного кодекса РФ в области земельных отношений.

Внесение изменений в порядок предоставления земельных участков из государственной или муниципальной собственности было вызвано проблемами правоприменения ранее действовавшего земельного законодательства в связи со сложностью и недостаточной определенностью правового регулирования данных отношений, что приводило к большому числу споров и нарушений прав граждан и юридических лиц. Несмотря на то что Земельный кодекс РФ в прежней редакции устанавливал равный доступ на приобретение земельных участков из государственной и муниципальной собственности частными субъектами, реализация данного права была существенно затруднена отсутствием единого подхода к предоставлению земельных участков, зависимостью возможности предоставления от различных условий и факторов, прежде всего от целей предоставления и правового статуса приобретателя земельного участка, нахождением норм, устанавливающих особенности предоставления в отдельных случаях, в различных федеральных законах, законах субъектов РФ, актах органов местного самоуправления.

В чем же состоят принципиальные изменения правового регулирования рассматриваемых отношений?

Прежде всего законодатель попытался урегулировать все вопросы, связанные с предоставлением земельных участков из государственной и муниципальной собственности, установить общий единый порядок и все исключения из него в одном нормативном правовом акте — Земельном кодексе РФ.

До 1 марта 2015 г. порядок предоставления земельных участков зависел от целей предоставления и использования земельных участков и был урегулирован различными нормативными правовыми актами в зависимости от

вида деятельности, прежде всего от возможности строительства зданий и сооружений на земельном участке.

Земельный кодекс РФ содержал самые общие положения, связанные с предоставлением земельных участков, и более конкретно регулировал только предоставление земельных участков для строительства. Порядок и особенности предоставления земельных участков для иных целей устанавливались другими специальными актами, регулирующими соответствующие виды деятельности. Отдельно регулировались случаи предоставления земельных участков, связанные с выполнением социальных функций государства, субъектам, обладающим правом на получение земельных участков в льготном порядке, а также гражданам для личного использования. Порядок предоставления земельных участков гражданам и организациям для целей, не связанных со строительством, и не урегулированный специальными законами и законодательством субъектов РФ, устанавливался актами органов местного самоуправления в соответствии со ст. 34 ЗК РФ.

Следует при этом отметить, что, несмотря на разнообразие случаев, множественность нормативных правовых актов и особенностей предоставления земельных участков в каждом случае, по содержанию порядок предоставления отличался только процедурой — на торгах или без торгов, за плату или бесплатно в зависимости от основания возникновения прав на земельный участок у конкретного субъекта. Однако отсутствие в земельном законодательстве единого концептуального подхода к правовому регулированию предоставления земельных участков из государственной и муниципальной собственности ставило применение законодательства в данной части в зависимости от квалификации и грамотности субъектов земельных отношений, порождало разнотолковие в толковании и понимании норм и приводило к существенным проблемам реализации законодательства.

Для установления единообразия и в целом для упрощения правового регулирования предоставления земельных участков законодатель изменил подход к правовому регулированию порядка предоставления, установив его по процедуре предоставления — на торгах и без торгов. Отдельно установлен перечень случаев бесплатного предоставления земельных участков в собственность, а также перечень случаев и условий предоставления земельных участков в безвозмездное пользование.

Общим порядком предоставления земельных участков в собственность или в аренду теперь является предоставление земельных участков на торгах, проводимых в форме аукционов, что прямо сказано в ч. 1 ст. 39.3 и ч. 1 ст. 39.6 ЗК РФ. Предоставление земельных участков без торгов возможно только в случаях, указанных в Земельном кодексе РФ.

Перечни случаев предоставления земельных участков без торгов в собственность или аренду установлены как исчерпывающие, в них собраны все основания возникновения прав на земельные участки, установленные различными нормативными правовыми актами, помимо самого ЗК РФ, в том числе в ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», ФЗ «О недрах» и др., содержащими специальные нормы возникновения прав на земельные участки у различных субъектов. К сожалению, законодатель не попытался систематизировать и обобщить случаи предоставления земельных участков без торгов, а просто формально перечислил их без всякой логической связи, что, безусловно, будет затруднять понимание и применение данных норм.

В целом они касаются всех случаев, установленных прежним законодательством: можно отметить только следующие нововведения: в части предоставления земельных участков в собственность появился новый субъект — юридическое лицо, земельный участок которому предоставлен для ведения дачного хозяйства, но который не является некоммерческим объединением граждан, созданным в соответствии с ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». Правовой статус данного юридического лица в настоящий момент законодательно не урегулирован, что вызывает определенные вопросы. Существенные изменения коснулись предоставления земельных участков гражданам для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам или крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления соответствующей деятельности. Утратившим силу земельным законодательством предоставление земельных участков для этих целей гражданам предусматривалось безусловно без торгов. В новой редакции ЗК РФ предоставление в этом случае без торгов осуществляется в порядке, установленном ст. 39.18, регулирующей отдель-

но особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам для указанных целей. При этом данная статья предусматривает хотя и заявительный порядок предоставления, но при условии опубликования извещения о предоставлении земельного участка со всеми вытекающими последствиями. То есть при появлении других желающих приобрести этот земельный участок уполномоченный орган власти обязан провести аукцион по его продаже. Аналогичный порядок был установлен утратившей силу ст. 30 ЗК РФ для предоставления земельных участков в целях индивидуального жилищного строительства и теперь распространен на цели предоставления земельных участков гражданам, на которые раньше распространялся льготный режим предоставления земельных участков без торгов в заявительном порядке. Таким образом, в отношении первичного предоставления земельных участков гражданам для перечисленных личных целей произошло ужесточение порядка, что, несомненно, уменьшит возможности малообеспеченных граждан, особенно проживающих в сельских населенных пунктах, на приобретение земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства.

Что касается перечня случаев предоставления земельных участков без торгов в аренду, здесь следует отметить совершенно новые основания, такие как предоставление земельного участка:

- юридическим лицам в соответствии с указом или распоряжением Президента РФ;
- юридическим лицам в соответствии с распоряжением Правительства РФ для размещения объектов социально-культурного назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным Правительством РФ;
- юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта РФ для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации;

- для выполнения международных обязательств Российской Федерации;
- юридическим лицам для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, объектов федерального, регионального или местного значения.

Установление в ЗК РФ подобных случаев для предоставления земельных участков в аренду без торгов (причем в первом случае — без установления каких-либо критериев и условий) свидетельствует об определенных тенденциях развития российского государства и системы управления, в том числе земельными ресурсами.

Несмотря на декларирование установления единого порядка независимо от целей предоставления (вида разрешенного использования предоставляемого земельного участка), предоставлению земельных участков для строительства посвящены отдельные нормы Земельного кодекса РФ. При этом следует отметить ужесточение установленного правового регулирования предоставления и использования земельных участков для строительства, направленное на стимулирование застройщиков осуществлять строительство в установленные сроки. Правовым средством при этом являются аренда земельных участков без преимущественного права арендатора на заключение нового договора аренды в случаях окончания ее срока и возможность прекращения права собственности арендатора на объекты незавершенного строительства в случаях ее государственной регистрации.

Существенные изменения произошли в правовом регулировании права безвозмездного пользования земельным участком и установлении сервитута на земельный участок, находящийся в публичной собственности.

К абсолютной новелле земельного законодательства следует отнести установление случаев и порядка использования публичных земельных участков без их предоставления на основании разрешения уполномоченного органа власти.

Важные изменения коснулись и порядка образования земельных участков и определения их границ. В качестве основного документа, на основании которого должны определяться границы земельных участков, установлен проект межевания территории, относящийся к документации по планировке территории, порядок разработки и утверждения которой регулиру-

ется Градостроительным кодексом РФ, что также подчеркивает усиливающуюся системную связь земельного законодательства с градостроительным.

В целом кратко оценивая произошедшие изменения земельного законодательства в части предоставления земельных участков из государственной и муниципальной собственности гражданам и юридическим лицам, следует отметить стремление законодателя к детальной регламентации процедур на уровне федерального закона, установление исчерпывающих перечней различных оснований, что имеет свои положительные и отрицательные стороны, для выявления которых необходима практика применения нового законодательства.

При этом нельзя не указать на достаточно невысокий уровень юридической техники изложения норм в новой редакции ЗК РФ, большое количество отсылочных и бланкетных норм, в одних случаях излишне детализированных, в ряде случаев — недостаточно обоснованных и обеспеченных механизмами реализации, что обусловлено, как представляется, поспешностью в разработке и принятии рассматриваемого Закона и, несомненно, будет

создавать новые проблемы в сфере предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам из государственной и муниципальной собственности.

Что касается дальнейшей судьбы развития земельного законодательства, то в случае принятия закона о переходе на территориальное зонирование, на наш взгляд, встанет вопрос о разработке нового Земельного кодекса РФ, поскольку уже сейчас в редакции Федерального закона № 171-ФЗ изучение и применение Земельного кодекса РФ вызывает затруднения вследствие образовавшейся в результате изменений тяжелой и непродуманной структуры.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что в целом тенденции развития российского земельного законодательства по ряду принципиальных направлений недостаточно обоснованы реальными потребностями российского общества и государства, во многом обусловлены конъюнктурой в органах власти и субъективными мнениями отдельных лиц. Поэтому необходимость выработки научным и профессиональным сообществом самостоятельной концепции развития земельного законодательства остается, как никогда, актуальной.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анисимов А. П., Рыженков А. Я. Земельная функция современного государства. — М., 2012.
2. Боголюбов С. А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. — 2010. — № 1 (157).
3. Боголюбов С. А., Галиновская Е. А., Жариков Ю. Г. Концепция развития земельного законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. — М., 2004.
4. Волков Г. А. Проблемы совершенствования земельного законодательства // Экологическое право. — 2012. — № 1.
5. Галиновская Е. А. О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2012. — № 10.
6. Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Проблемы отмены деления земель на категории в условиях реформирования земельного и градостроительного законодательства // Аграрное и земельное право. — 2014. — № 11 (119).
7. Жариков Ю. Г. Нормы гражданского права в сфере земельных отношений // Журнал российского права. — 2011. — № 11.
8. Иконицкая И. А. К вопросу о содержании Земельного кодекса Российской Федерации в контексте Концепции развития гражданского законодательства РФ // Государство и право. — 2010. — № 8.
9. Крассов О. И. Современное земельное право в свете новелл гражданского законодательства // Экологическое право. — 2012. — № 5.
10. Липски С. А. Особенности современного этапа в развитии федерального земельного законодательства // Право и экономика. — 2014. — № 11.
11. Рыженков А. Я. О некоторых теоретических проблемах управления земельным фондом // Российская юстиция. — 2012. — № 10.

12. Суханов Е. А. Проблемы совершенствования кодификации российского гражданского законодательства // Актуальные вопросы российского частного права. — М., 2008.
13. Чубаров В. В. Кодификация российского земельного законодательства (взгляд с позиций частного права) // Кодификация российского частного права / под ред. Д. А. Медведева. — М., 2008.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

LAND LAW DEVELOPMENT: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

ROMANOVA Olga Aleksandrova — PhD in Law, Associate Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

romanova_85@inbox.ru

123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. The article is devoted to theoretical and practical issues of Russian land legislation in the modern period, the identification and analysis of the main trends of its further development. The significance of research results from an ongoing reform of the legal regulation of land relations in the Russian Federation. This is evidenced by the adoption of a number of federal laws, which have led to significant changes in the Land Code and related legislation, with the Federal Law of 23 June 2014 No 171-FZ "On amendments to the Land Code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation" being of particular importance. The article analyzes the main novels of the Act in terms of identification and assessment of emerging trends in the further development of land legislation. The author turns to a discussion of the relationship between land and civil law in the regulation of land and property relations, joining the criticism of the Concept of development of civil law in this part and giving negative assessment of the changes in the legal regulation of limited interest in land (the right of permanent (perpetual) use and the right of lifetime inheritable possession) in the Land and Civil codes of the Russian Federation. The author shows that the current reform of land legislation takes place in the absence of his scientific concept of development, which leads to a serving role of the land legislation in relation to the adjacent, first of all, civil, and urban development sectors. The article considers the relationship between the current reform of the land law and related legislation with the directions of the state policy on the use of the land fund of the Russian Federation. Special emphasis is given to the upcoming transition from dividing land into categories to territorial zoning, and the most controversial issues of this approach. The author analyzes the major innovations in the order of allocation of state and municipal property land plots to citizens and legal entities, and marks positive and negative aspects of the changes.

Keywords: land law, land legislation, the development of land legislation, land relations, reform of land relations, use and protection of land, land plot, land and civil law relationship, the state land policy, land resources, state and municipal management, allocation of land.

BIBLIOGRAPHY

1. Anisimov A. P., Ryzhenkova A. Ia. Land function of the modern state. Moscow, 2012.
2. Bogolyubov S. A. Land Law and the Concept of Development of the Civil Legislation // Journal of Russian Law. 2010. № 1(157).
3. Bogolyubov S.A., Galinovskaya E.A., Zharikov Yu.G. The concept of development of land legislation // The concept of development of land legislation / Khabrieva T.Ia. Tikhomirova Iu.A., Orlovskiy Iu.P. (eds.) Moscow, 2004.
4. Volkov G. A. The issues of land law development // Environmental law. 2012. № 1.
5. Galinovskaya E. A. On the directions for improvement of the land categories classification and permitted use of land // Property relations in the Russian Federation. 2012. № 10.
6. Zhavoronkova N. G., Vyphanova G.V. The issues of cancellation of land division into categories in the reform of the land and town planning legislation // Agrarian and Land Law. 2014. № 11 (119).
7. Zharikov Yu. G. Civil Law Rules in the Field of Land Relations // Journal of Russian Law. 2011. № 11.
8. Ikonitskaya I. A. To a question on the content of the Land Code of the Russian Federation in the context of the Concept of development of civil legislation of the Russian Federation // State and Law. 2010. № 8.
9. Krassov O. I. Contemporary land law in light of novellas of the civil legislation // Environmental Law. 2012. № 5.

10. *Lipski S. A.* Characteristics of the Modern Stage in the Development of the Federal Land Legislation // *Pravo i Ekonomika Journal*. 2014. № 11.
11. *Ryzhenkov A. Ya.* On some theoretical problems of the management of the land fund // *Russian Justitia*. 2012. № 10.
12. *Sukanov E. A.* Problems of improving the codification of Russian civil legislation // *Actual problems of the Russian Law*. M., 2008.
13. *Chubarov V. V.* Codification of the Russian Land Law (from the private law point of view) // *Codification of the Russian Private Law* / Medvedev D.A. (ed.) M., 2008.