

Земельное законодательство: особенности формирования и развития

Е. А. Галиновская

Общие тенденции развития земельного законодательства

Земельное законодательство является признанной самостоятельной отраслью российского законодательства, представляющей собой систему нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения. Начало формированию современного земельного законодательства было положено в 90-х гг. прошлого столетия. В основе этого процесса было как создание новых институтов и правовых механизмов земельной реформы, так и необходимость обеспечения преемственности правового регулирования земельных отношений¹. Закон РСФСР 1990 г. «О земельной реформе» и Земельный кодекс РСФСР 1991 г. легли в основу формирования указанного законодательства Российской Федерации. Последовавшее за их принятием десятилетие стало важным, но противоречивым и сложным периодом развития законодательства о земле. Если в отношении ключевых направлений земельной реформы разногласий практически не было, то система земельного законодательства вызывала много дискуссий.

Вслед за принятием Конституции РФ в 1993 г. прекратила действие большая часть статей ЗК РСФСР.

Галиновская Елена Анатольевна — ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗИСП, кандидат юридических наук.

¹ Анализ развития земельного законодательства данного и последующего периода см.: С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, Ю. Г. Жариков. Концепция развития земельного законодательства // Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004.

Длительное непринятие нового основного закона о земле сказалось не лучшим образом и на систематизации земельного законодательства и, что важнее, на стабильности земельных отношений. С принятием в 1994 г. ГК РФ, в котором содержалась гл. 17 «Право собственности и другие вещные права на землю», ситуация не улучшилась, поскольку введение данной главы в действие было отложено до утверждения нового Земельного кодекса РФ. В результате на федеральном уровне основной груз регулирования использования земли и реализации реформы лег на указы Президента РФ и федеральные подзаконные нормативные правовые акты. В этой ситуации активизировалось законотворчество субъектов РФ, иногда в ущерб требованиям Конституции РФ о непротиворечивости законов субъекта РФ федеральным законам.

Как результат к началу XXI в., ко времени принятия в 2001 г. ЗК РФ, земельное законодательство отличалось низким уровнем системности, большое количество пробелов и противоречий. Однако общие направления и идеи земельных преобразований реформенного периода остались сохраненными. Они легли в основу содержания разделов ЗК РФ 2001 г., основными из которых являются: принципы земельного законодательства; право собственности и иные права на землю; охрана земель; возникновение и прекращение прав на землю; землеустройство; мониторинг земель; кадастровый учет земель; государственный и муниципальный земельный контроль; правовой режим земель отдельных категорий земель².

² К действующим федеральным законам в рассматриваемой сфере относятся: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ

Можно сказать, что к началу века сформировались идеи и подходы нового развития земельного законодательства. Так, при обращении к формированию институтов отрасли за основу берутся общие институты базовых отраслей: об имущественных правах, о видах юридической ответственности (административной, уголовной, других), о структуре органов государственной власти и местного самоуправления. В то же время, исходя из основных направлений государственной земельной политики и на основе принятия специальных и взаимосвязанных земельно-правовых норм, формируется совокупность правовых механизмов воздействия на отдельные виды земельных отношений. Нормы, составляющие правовые механизмы, имеют как публично-правовой, так и частноправовой характер и направлены, прежде всего, на обеспечение баланса частных и публичных интересов по поводу земли в обществе. При этом важное, если не решающее значение придается соотношению и сочетанию этих механизмов в рамках земельно-правового регулирования. Частноправовой характер взятых в отдельности норм о владении, пользовании и распоряжении земельными участками не вызывает сомнений, как и публично-правовой характер норм о государствен-

«Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве», Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации» (в ред. Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ) и др. В развитие указанных нормативных правовых актов уровня федерального закона принят большой перечень подзаконных нормативных правовых актов. К наиболее важным из них следует отнести такие, как постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. «О государственном земельном контроле», постановление Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 846 «Об утверждении положения об осуществлении государственного мониторинга земель» и др.

ном земельном контроле или кадастровом учете земельных участков. Однако ценность земельного законодательства как самостоятельной отрасли заключается в возможности его использования в качестве инструмента *комплексного системного правового воздействия на земельные отношения в государстве*³.

Если рассматривать земельное законодательство просто как перечень публично-правовых и частноправовых норм, изложенных в ЗК РФ, иных нормативных правовых актах, важная часть регулятивных возможностей этой отрасли окажется не задействованной. Земельное законодательство — совокупность объективно взаимосвязанных норм⁴. Из осознания этой связи следует по крайней мере необходимость комплексной оценки воздействия на конкретное земельное отношение любой принимаемой правовой нормы.

В целом данному подходу отвечает в настоящее время и развитие системы нормативных земельно-правовых актов, что выглядит в самых общих чертах следующим образом. В основе земельного правового регулирования находятся конституционные нормы (ст. 9, 36, 72, 76 Конституции РФ). Согласно этим нормам в законодательстве развивается общий подход к земле как ценному объекту — природному ресурсу и объекту недвижимости, достоянию народов, проживающих на данной территории. Кроме того, законодатель не отходит от конституционного положения, в соответствии с которым земля может находиться

³ См.: Земельное право: Учеб. / Под ред. С. А. Боголюбова. М., 2002. С. 7; Правовое обеспечение развития сельского хозяйства в России / Отв. ред. С. А. Боголюбов. М., 2005. С. 67; С. А. Боголюбов. Земельное право: Учеб. М., 2009.

⁴ Объективная связь обусловлена, на наш взгляд, тем, что воздействие на отношения осуществляется нормами «совместно», независимо от желания законодателя.

в частной, муниципальной, государственной формах собственности. Формирование системы земельного законодательства осуществляется под воздействием положений ст. 72, 76 Конституции РФ, исходя из которых земельное законодательство, находясь в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, формируется из законов обоих уровней.

Системообразующее значение для земельного законодательства имеет при этом ЗК РФ. Данный акт не только содержит ряд основных специальных норм о земле, изложенных в определенной последовательности, но и служит звеном, обеспечивающим связь и взаимодействие всей совокупности нормативных правовых актов других отраслей законодательства, касающихся вопросов регулирования земельных отношений. Прежде всего, это ГК РФ, КоАП РФ, УК РФ, Лесной, Водный кодексы РФ, Закон РФ «О недрах» и др. Другая, не менее существенная задача, которую выполняет ЗК РФ, заключается в том, что в нем закрепляются связанные между собой нормы, образующие конкретные правовые средства воздействия на определенные земельные отношения (использование земель природоохранного, сельскохозяйственного назначения, предоставление и использование земельных участков для строительства и др.).

Данный подход определяет назначение закрепленных в Кодексе специальных частноправовых и публично-правовых норм об использовании земли, а также основания и степень их взаимодействия. Частноправовые или публично-правовые по своему характеру нормы ЗК РФ имеют смысл только в составе общего механизма правового воздействия на земельные отношения. В рамках земельно-правового механизма земельные отношения оказываются предметом спланированного воздействия для достижения определенной цели (целей).

Такое решение вопроса системы земельного законодательства про-

должает обсуждаться. При этом высказываются различные мнения по поводу места ЗК РФ в системе нормативных правовых актов и его содержания. Так, предлагается введение ряда новых для российского права правовых титулов вещных прав на землю (право застройки, эффитевзис и др.), которое должно сопровождаться исключением из ЗК РФ всех норм о правах на землю и переносом их в ГК РФ. Различия в теоретических мнениях часто заключается и в том, могут ли отношения по поду владения, пользования и распоряжения земельными участками быть одновременно предметом регулирования земельным и гражданским законодательством, или же эти отношения надлежит считать предметом регулирования одной отрасли законодательства? В ряде работ высказаны возражения против возможности включения имущественных по своему характеру земельных отношений в состав предмета регулирования земельного законодательства, поскольку все имущественные отношения — предмет регулирования законодательства гражданского⁵.

Такой подход вызывает у нас возражение в том числе и потому, что им создаются условия для разрыва уже налаженной связи норм и институтов по правам на землю с целым рядом институтов иных отраслей права и законодательства, которую ЗК РФ, как было сказано, объективно обеспечивает. Это может нанести ущерб правовой стабильности, возможно на продолжительный период.

Взаимодействие и взаимное влияние публично-правовых и частноправовых норм характерно для регулирования всех земельных отношений. Нельзя не учитывать, что кардинальные изменения частноправовой «части» регулирования

⁵ Подробное обоснование этой точки зрения см.: В. В. Чубаров. Проблемы правового регулирования недвижимости. М., 2006. С. 81—84.

земельных отношений не могут не повлиять на состояние публично-правового регулирования, и наоборот. Поэтому преобразования в области частноправового регулирования оборота земель должны сопровождаться анализом последствий таких преобразований и в публичных земельных отношениях. То же можно сказать и о преобразованиях в регулировании государственным или муниципальным управлением земельными ресурсами.

В данном случае следует подчеркнуть, что современное земельное законодательство, формируя особые нормы о правах на землю, их возникновении, прекращении и реализации, не ставит целью изолировать землю от общего имущественного оборота, как это было еще сравнительно недавно. Роль норм заключается, наоборот, в адекватном, приемлемом как для частных, так и для публичных интересов включении земли в общие имущественные отношения, с обязательным учетом специфики земли как объекта отношений. Имеющееся сейчас соотношение общих норм об имущественных правах, закрепленных в ГК РФ, и специальных норм о правах на землю в ЗК РФ создает условия правового регулирования оборота земель, учитывающие насущные потребности такого оборота. При этом общие нормы ГК РФ, с присущей им жесткостью и «отстраненностью» от каждодневных потребностей рынка, играют важную роль обеспечения стабильности земельного оборота. Тогда как более подвижные и отзывчивые на развитие земельного оборота и социальную обстановку специальные нормы ЗК РФ, на основе положений ГК РФ, обеспечивают необходимое динамичное регулирование закона в области формирования общественных земельных отношений. В этом смысле иные, противоположенные по смыслу предложения об изъятии из ГК РФ норм о праве собственности и иных правах на землю оказываются более логичными.

Обратим внимание на то, что в установлении специальных норм об управлении и обороте земель российское законодательство не противоречит общим тенденциям регулирования земельных отношений в иных государствах. Так, несмотря на то что германская правовая система всегда исходила из закрепления основных норм о правах на земельные участки в Гражданском уложении Германии, она содержит целый ряд специальных нормативных правовых актов, регулирующих особые условия оборота земель, территориального планирования и т. п. К таким законам относится, например, Закон «О правовых сделках с земельными участками», принятый Бундестагом в 1961 г. и действующий поныне. Данный закон регулирует в Германии в том числе отношения по поводу сделок с сельскохозяйственными землями.

Исходя из сказанного можно сделать вывод, что основная задача земельного законодательства в российской правовой системе заключается в правовом обеспечении баланса частных и публичных интересов в использовании земли, который достигается закреплением совокупности взаимосвязанных правовых механизмов воздействия на различные виды общественных земельных отношений. Данной задаче отвечает сформированная в настоящее время система земельного законодательства, состоящая из федеральных законов, законов РФ и нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Во главе этой системы находится ЗК РФ, который, с одной стороны, закрепляет наиболее существенные правовые механизмы воздействия на возникновение и прекращение прав на землю, использование земли и управление правовыми ресурсами. С другой стороны, ЗК РФ выполняет роль связующего звена во взаимодействии различных правовых институтов и норм иных отраслей законодательства при регулировании земельных отношений. Основания к

изменению устоявшегося подхода к систематизации земельного законодательства для обеспечения стабильного земельного правопорядка в стране не видятся.

Установление в земельном законодательстве понятий субъекта и объекта правового регулирования

С позиции предоставления права собственности или иных прав на землю различий между всеми участниками в правосубъектности, в том числе в зависимости от вида использования земли, быть не должно, поскольку это может вступить в противоречие с принципом равенства всех перед законом. Однако, когда речь заходит о реализации субъектами имеющихся у них возможностей по приобретению земельных участков, выясняется, что потенциально равные для всех возможности могут обернуться (и оборачиваются) фактическим неравенством при предъявлении претензий на конкретные земли. Это неравенство по факту может выразиться в отсутствии пригодных для конкретного использования земель или в отсутствии в условиях высоких цен на землю финансовых средств на ее приобретение. Кроме того, в РФ есть несколько субъектов, которые из-за своего особого статуса не могут принимать равное со всеми участие в свободном обороте земель⁶. У ряда субъектов при известных обстоятельствах возникают дополнительные возможности приобретения земельных участков, как законным, так и незаконным путем. Есть большое количество примеров незаконного захвата земель-

⁶ В частности, к ним можно отнести общины коренных малочисленных народов, существующие вне развивающихся рыночных отношений. Особое положение в земельных отношениях принадлежит субъектам естественных монополий, которые на повышение цен на землю способны отреагировать повышением цен и тарифов на социально значимые услуги (электро-, газоснабжение, железнодорожный транспорт и др.).

ных участков по подложным документам — рейдерство.

Таким образом, земельное законодательство предусматривает функцию выравнивания правовыми методами положения участников земельных отношений. Собственно, эта функция может рассматриваться как часть общего предназначения земельно-правового регулирования по обеспечению баланса общественных интересов в государстве — через уточнение и согласование правосубъектности носителей этих интересов.

Но следует признать, что в реализации данной идеи есть существенные проблемы. Так, тенденцией установления в законодательстве особых правил для вхождения отдельных категорий субъектов в земельные правоотношения можно считать отсутствие системности и специального контроля за этим процессом. Этот факт может стать причиной негативных явлений в земельных отношениях.

Так, особые правовые условия приобретения прав на земельные участки в ряде случаев устанавливаются земельным законодательством для граждан и для отдельных видов юридических лиц. Можно задать целый ряд вопросов законодателю, установившему для юридических лиц условия для их вхождения в те или иные правовые отношения по поводу земли. В частности, земельное законодательство категорически разделило все субъекты (включая и юридические лица) на тех, кому может быть предоставлено право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, а кому — нет. Данное право на землю может быть предоставлено, согласно ст. 20 ЗК РФ, только государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия РФ, органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Заметим, что вряд ли можно найти юридическое объяснение приведенному законодательному ре-

шению. Конечно, в данном случае можно говорить о соотношении переоформления права на землю с процессами приватизации государственного и муниципального имущества, которые осуществляются на основании Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» также на возмездной основе; можно говорить и о больших площадях, занимаемых юридическими лицами; и о том, что для коммерческих организаций и отчасти для некоммерческих земля является основным ресурсом. Однако эти и другие объяснения, имеющие скорее политическую, чем юридическую основу, не отвечают на вопрос о границе, проведенной законодателем между субъектами реоформления прав на землю по признаку принадлежности их к физическим и юридическим лицам.

Таким образом, можно сказать, что в земельном законодательстве права и обязанности субъектов при приобретении прав на землю создают условия для разной земельной правосубъектности граждан и юридических лиц. Но при этом нельзя сказать, что процесс закрепления норм, обеспечивающих особую правосубъектность разных участников земельных отношений, упорядочен и имеет продуманную основу. Как представляется, законодателю целесообразно в этом определиться. При установлении прав и обязанностей субъектов целесообразно учитывать общую правосубъектность публичных и частных субъектов, основанную на нормах базовых отраслей права, а также установленный правовой режим конкретных категорий и разрешенного использования земельных участков, права на которые субъекты приобретают. Эти два «параметра» могут дать основания для оценки примерного перечня потенциальных претендентов на использование земель конкретной категории, их возможностей в приобретении земель, основанных, по крайней мере, на

общем интересе в использовании земли и их правосубъектности. А это, в свою очередь, может помочь составить модель взаимодействия участников отношений, которую целесообразно учесть при установлении особых прав и обязанностей в целях предотвращения негативных последствий этого взаимодействия.

Российским земельным законодательством установлены разные объекты правового регулирования. Статьей 6 ЗК РФ определено, что объектами земельных отношений являются: земля как природный объект и природный ресурс; земельные участки; части земельных участков.

Объектом земельных отношений, как видим, закон называет, помимо частей земельного массива РФ, землю в целом как природный объект и ресурс. В то же время земля как таковая выступает не только как объект экологической охраны, но и в качестве объекта прав.

В законодательстве не так редко категории «земля» и «земельный участок» употребляются как синонимы. Но это относится скорее к традиции, чем к принципиальному положению о том, что они тождественны.

Таким образом, при регулировании земельных отношений нормами земельного законодательства подчеркивается, что в самом общем смысле объектом общественных отношений является земля — со всем набором качеств, присущих этому материальному явлению. В то же время при включении земли или ее частей в правовые отношения требуется облечь их в определенную правовую форму, оставляя содержание (естественные свойства земли) неизменным.

Если попытаться обобщить подходы к конструированию правовой формы земельного участка как объекта земельного или гражданского законодательства, то нельзя не заметить разницу. Для гражданского законодательства важно определить земельный участок как индивидуаль-

но-определенную вещь и объект оборота. Природные свойства для определения правового положения такого объекта если и имеют значение, то вторичное. И это не может быть неверным, поскольку отношения оборота нуждаются в унификации объектов.

Земельное законодательство, обращаясь в том числе и к отношениям оборота земли, при определении «идеи» объекта правового регулирования принципиально (ст. 1 ЗК РФ) требует одновременного внимания ко всем свойствам земли — как природного объекта, природного ресурса, объекта оборота. Указание на приоритет отношения к земле как природному объекту происходит из-за учета того, что основное свойство земли состоит в том, что она является частью природной среды.

Поэтому мы считаем, что отсутствуют основания для утверждения о земле как недвижимости⁷, хотя отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками законодатель выделил в особый вид имущественных земельных отношений⁸.

Заметим также, что в перспективе законодателю еще предстоит обратить пристальное внимание на регулирование иных, кроме земельного участка, форм включения земли в правовые отношения. При этом,

⁷ См., например: Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе. Москва, февраль 2003 г. // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2003. № 1—2 (14—15).

⁸ Согласно п. 3 ст. 3 ЗК РФ, 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. Заметим, что в этом случае определение этих отношений как особого вида вполне оправданно.

как правило, эти формы выполняют функцию обеспечения публичных интересов разного свойства.

Вопросы развития законодательства о праве собственности на землю

Поскольку реализация правовых отношений права собственности на земельный участок подчиняется требованиям как минимум двух отраслей законодательства — гражданского, которое устанавливает общие положения о праве собственности на имущество, и земельного, устанавливающего особенности реализации этого права для земельных участков, постольку данная категория тесно связана с обеими отраслями, каждая из которых привнесла особенности в ее реализацию.

При этом если право собственности как совокупность норм всегда являлось институтом гражданского законодательства⁹, то право собственности на земельный участок в том же понимании считается институтом как гражданского, так и земельного законодательства¹⁰.

В рамках изучения отношения права собственности на землю следует обратить особое внимание на ту особенность, что право собственности распространяется, по сути, не на один вид объекта в земельных правоотношениях, а как минимум на два — земельный участок и землю. Действительно, право собственности на земельные участки закрепляется за конкретными лицами — гражданами, юридическими лицами и публичными образованиями — муниципальными, государственными. Иные земли РФ, не сформированные в земельные участки (их площадь достаточно велика), также находятся в собственности — в государственной собственности без определения кон-

⁹ См., например: *Маттеи У., Суханов Е. А.* Основные положения права собственности. М., 2000.

¹⁰ *Крассов О. И.* Право частной собственности на землю. М., 2000. С. 12. и др.

кретного субъекта¹¹. Таким образом, право собственности в земельных отношениях распространяется как на земельные участки — недвижимость, имущество, так и на землю — объект правовых отношений, не подпадающий в современных правовых условиях под понятие недвижимости.

В этом случае, если рассматривать право собственности только с позиции гражданского законодательства, могут возникнуть проблемы. Земельное законодательство, законодательство лесное и водное, законодательство о недрах закрепляют право собственности на нечто, что в классическом понимании сложно признать имуществом. Для решения обозначенной проблемы возможно исключить из системы правоотношений собственности такие объекты, которые в принципе не могут рассматриваться как недвижимость. Это, прежде всего, относится к лесам и водным объектам. Часть этих идей, отвечающих потребностям оборота, находит воплощение в законодательстве¹². С теоретической

точки зрения такая конструкция выглядит вполне законченной и имеет сторонников. В то же время полная ее реализация, как в законодательстве, так и на практике, не происходит. Дело в том, что для достижения цели требуется в том числе окончание процедуры разграничения государственной собственности на землю и образование земельных участков по всей стране. Но реализация этой идеи разграничения государственной собственности на землю по всей территории Российской Федерации наталкивается на целый ряд вопросов об экономической и организационной целесообразности ее воплощения в кратчайшие сроки. Выяснилось, что активность в закреплении земельных участков в собственность проявляется у конкретного публичного образования в том случае, если участок предполагается вовлечь в оборот для использования юридическими лицами и гражданами. Помимо этого, существенная часть земель РФ занята лесами и водными объектами, которые как природные объекты уже находятся в федеральной собственности (согласно отраслевым законам).

Напомним в этой связи, что собственность — категория не только правовая, но и экономическая. Экономические характеристики определяют юридические свойства права собственности. Объектами права собственности могут быть те объекты, которые имеют для общества экономическую ценность. Как объект собственности с экономической точки зрения земля выступает в качестве земельного участка, т. е. в своем «изначальном» состоянии. Не следует ли из этого, что, сводя право собственности на землю только к собственности на имущество, мы необоснованно сужаем экономические

¹¹ Отношения по поводу права государственной собственности на землю в данном случае являются отношениями в области управления земельными ресурсами, имеющими административно-правовой характер. Такие отношения предусматривают действия со стороны уполномоченных органов в области охраны земли и контроля за соблюдением установленного для соответствующих территорий земельно-правового режима.

¹² Так, установлен порядок разграничения государственной собственности на землю, дающий возможность Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, местному самоуправлению закрепить в своей собственности земельные участки. В настоящее время сама процедура разграничения сведена практически к положениям ст. 3¹ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Внесены изменения в ГК РФ, исключающие из перечня объектов недвижимости леса и древесно-кустарниковую растительность. Положения Лесного и Водного кодексов Российской Федерации предусматривают, соответственно,

введение категории лесного участка (разновидности участка земельного), а также возможность рассмотрения водного объекта, входящего полностью в состав земельного участка, как его части.

возможности распространения права собственности на землю как природный ресурс и объект?

Действующее законодательство, заметим, имеет в виду оба объекта земельной собственности: право государственной собственности на землю в РФ существует вне зависимости от того, сформирован на данной земле земельный участок или нет.

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод, что в ходе дальнейшего развития законодательства о земле вряд ли в скором времени произойдет отказ от «двойственного» подхода к категории права собственности на землю.

Развитие законодательства в области оборота земель

В качестве одной из отличительных черт земельного законодательства можно назвать отсутствие единого подхода в регулировании оборота земель, находящихся в публичной или частной собственности. С точки зрения механизмов государственного регулирования отношений оборота земель в них можно усмотреть стремление власти разграничить способы и средства воздействия на оборот земельных участков, находящихся в публичной и частной собственности. Эта особенность проявилась практически с самых первых мероприятий земельной реформы. Для земель, находящихся в государственной собственности, как было сказано, такой процедурой является разграничение государственной собственности на землю. Однако если основания и общие процедуры разграничения земель, хотя и с известными трудностями, действуют, то в регулировании перехода права собственности от одного публичного образования к другому есть пробелы.

В целях ликвидации этого пробела, по нашему мнению, было бы целесообразно внести ряд дополнений в ЗК РФ, предусматривающих, например, передачу земельного учас-

тка иному публичному образованию по основаниям, предусмотренным ЗК РФ.

При исследовании отношений возникновения и прекращения прав на землю гражданами и юридическими лицами замечается одна из наиболее существенных тенденций и проблем развития регулирования земельных отношений. Так, ЗК РФ, с одной стороны, указывает, что нет иных оснований возникновения и прекращения прав на землю, кроме тех, что установлены ГК РФ. С другой стороны, процедуры возникновения и прекращения прав на землю представляют собой, исходя из норм того же ЗК РФ и других федеральных законов, сложные правовые составы, установление которых базируется на значительном количестве нюансов, связанных с использованием земли.

В том, что касается государственного регулирования оборота земель, Россия находится в уникальном положении, так как приходится одновременно осваивать и классические приемы регулирования оборота земель частноправовыми методами, и сложные механизмы государственного регулирования рынка земли, недвижимости и природных ресурсов. При этом регулирование земельного рынка, как известно, представляет собой сложную совокупность механизмов, включающих в себя как частноправовые, так и публичноправовые элементы, которые могут дать ожидаемый эффект только в совокупности.

К методам регулирования, известным и наиболее «реализуемым» в земельном законодательстве, можно отнести: изъятие или ограничение в обороте определенных видов земель или земельных участков¹³, установление условий использования земель с определением их правового режима на основании установленной категории и разрешенного использования, определение ме-

¹³ См. ст. 27 ЗК РФ.

ханизмов территориального планирования и зонирования. Правовые условия пользования земельными участками (что составляет сущность их правового режима) объективно оказывают влияние на положения об их обороте. Так, законодатель предусматривает несколько большую свободу оборота земельных участков в рамках одного целевого назначения. Оборот земельных участков с изменением их категории осуществляется с учетом законодательно установленных административных процедур.

Еще один механизм, направленный на регулирование оборота земель, включая и нормы об ограничении этого оборота, — это механизм территориального планирования и зонирования, установленный Градостроительным кодексом РФ.

Основные черты оборота земельных участков в РФ в современный период учитываются при помощи ряда специальных правовых механизмов, опирающихся на нормы как гражданского, так и земельного законодательства. В то же время в том, что касается учета особенностей рынка земли как такового, приходится признать, что нормы действующего законодательства способствуют последовательному регулированию рыночных отношений только отчасти. Так, можно заметить, что законодатель в настоящее время сориентирован на приоритетный учет и удовлетворение отдельных интересов (спроса) в использовании земли. Регулирование сбалансированного перераспределения земельных ресурсов в новых условиях оборота пока не является первостепенной задачей законодателя. Насколько обоснован такой подход в регулировании, можно ответить только в рамках уяснения общей концепции государственного регулирования социальных и экономических отношений.

Для преодоления сложившейся ситуации, как представляется, следует провести специальное исследование соотношения действующих

норм об обороте земель и основных представлений государства о регулировании рынка земельных ресурсов и недвижимости на известную перспективу. Такая работа, как считаем, должна быть проведена на основании решений государства в области земельной политики, которая, в свою очередь, должна базироваться на направлениях государственной социально-экономической политики в целом. К сожалению, придется признать, что в разработанной концепции социально-экономической политики РФ до 2020 г. места основным направлениям регулирования использования земли как основного экономического ресурса уделено немного, и это вряд ли можно считать верным.

В этом смысле полагаем, что для развития правового регулирования земельных отношений важным является преодоление имеющихся негативных явлений оборота земель, подрывающих правовую, экономическую и социальную стабильность. Непростая ситуация сложилась в настоящее время с установлением и соблюдением правового режима земель сельскохозяйственного назначения.

Для преодоления этих явлений потребуются повышение результативности государственного и муниципального земельного контроля, упрощение процедур оформления прав на земельные участки, формирование правовой культуры землевладельцев и др. Однако наиболее важной мерой следует считать ликвидацию коррупции в государственных и муниципальных органах, ответственных за принятие решений о приобретении, учете и регистрации прав на землю.

Развитие рыночных отношений потребует дальнейшего сближения правового регулирования рынка земли и недвижимости, расположенной на ней. При этом предполагается последовательное обеспечение установленного законодательством принципа единства судьбы

земельного участка и недвижимости. В этом смысле одной из наиболее важных мер является развитие правоприменительной практики кадастрового учета недвижимости, преодоление проблем, возникающих в связи с реализацией положений Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Важной мерой следует считать и сближение функций государственных органов по кадастровому учету земли и недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, начало которым положено созданием единого органа — Росреестра.

Предполагаемое участие государства в регулировании социально-экономических процессов общества и обеспечение конкурентных преимуществ РФ также нуждаются в правовых мерах обеспечения предприятий промышленности, транспорта, сельского хозяйства и др. правами на землю. Решение указанных задач потребует формирования и развития ряда правовых и организационных мер, направленных в том числе на планирование распределения и использования земель в РФ. Данные меры должны быть соотнесены с условиями развития рынка земли, принципами многообразия форм собственности на землю, требованиями по обеспечению права собственности и иных прав на земельные участки и недвижимость. Одним из существенных принципов в данном случае должен стать принцип обеспечения баланса общественных и частных интересов в использовании земельных ресурсов.

Обеспечение развития строительного комплекса в РФ потребует в том числе: согласования норм ЗК РФ и норм Градостроительного кодекса РФ в части предоставления земельных участков для строительства; ликвидации противоречий законодательства, затрудняющих реализацию основных способов предоставления земельных участков для

строительства¹⁴; уточнения функций органов государственной власти и органов местного самоуправления в этой области.

В области регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения наиболее важными следует считать следующие мероприятия: установление правовых мер стимулирования рационального использования земель сельскохозяйственного назначения с целью сокращения площадей неиспользуемых и неэффективно используемых сельскохозяйственных угодий; создание правовых условий развития оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Одной из важных задач является совершенствование правового регулирования использования земель, обладающих высоким природоохранным значением. Особую роль в данном случае играет соблюдение и совершенствование правового режима земель особо охраняемых природных территорий, а также общих требований охраны земель.

Для решения перечисленных задач регулирования и управления земельными ресурсами необходимо учитывать действующие в настоящее время правовые методы. Следовательно, потребуются согласование и совершенствование законодательства о территориальном планировании, землеустройстве, государственном кадастре объектов недвижимости, земельном налоге, а также о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. В результате должна быть создана единая непротиворечивая правовая база для принятия и реализации государственных решений о долгосрочном и краткосрочном использовании земельных ресурсов.

¹⁴ При этом считаем целесообразным распространить метод предоставления земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства на отношения по застройке земельных участков и в иных целях.

В чем тогда заключается роль, точнее, распределение ролей, в регулировании оборота земель между земельным и гражданским законодательством? По нашему мнению, она заключается в следующем.

Общие нормы гражданского законодательства обеспечивают свободный оборот земельных участков и, если нормами земельного законодательства не установлено иное, всегда являются основанием выстраивания отношений между сторонами по приобретению или прекращению прав на землю. Гражданское законодательство справляется с обеспечением прав сторон при заключении договоров и иных сделок с землей, обеспечением права собственности и иных прав на землю. Иными словами, в обеспечении стабильности отношений между конкретными участниками оборота земель гражданское законодательство играет важную роль. Тем более что способы обеспечения прав и исполнения обязанностей оказываются сходными или идентичными при вхождении лиц в любые имущественные отношения, что, пожалуй, можно считать дополнительным условием их стабильности. Кроме того, общие нормы гражданского законодательства оказываются в основе обеспечения единого согласованного оборота всех видов имущества, помимо земли. Роль земельного законодательства может в данном случае оказаться в реализации основных направлений государственной политики в области регулирования оборота земель, в том числе предупреждения и ликвидации «провалов» рынка земли, обеспечения земельными ресурсами менее защищенных участников земельного рынка и тех субъектов, которые по своей социальной роли или статусу участниками рынка не являются. Такое законодательство должно быть основано на исследовании состояния

оборота и общем развитии земельных отношений в обществе и по своей сути может представлять интерес в виде совокупности взаимосвязанных специальных правовых норм, составляющих определенный механизм правового воздействия на те или иные виды отношений оборота земли.

При этом законодательное регулирование отношений по поводу земли должно исходить из осознания того, что земля как материальный объект отношений сочетает в себе сущностные экологические качества, которые выражаются в признании земли природным объектом, а также экономические качества, выраженные в признании земли природным ресурсом и недвижимостью. В связи с этим следует исходить из равноправного, санкционированного доступа к земле в целях обеспечения всех общественных потребностей и соответствующих им интересов.

Библиографический список

1. Боголюбов С. А. Земельное право: Учеб. М., 2009 г.
2. Все о земельных отношениях. С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, Е. Л. Минина, В. В. Устюкова, М., 2009.
3. Земельное право: Учеб. / Под ред С. А. Боголюбова. М., 2002.
4. Комментарий к Земельному кодексу РФ / Под ред. С. А. Боголюбова. М., 2009.
5. Комментарий к Земельному кодексу РФ / Под ред. А. Волкова. М., 2009.
6. Концепция развития земельного законодательства // Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004.
7. Правовое обеспечение развития сельского хозяйства в России / Отв. ред. С. А. Боголюбов. М., 2005.
8. Степанов С. А. Недвижимое имущество в гражданском праве. М., 2004.
9. Чубаров В. В. Проблемы правового регулирования недвижимости. М., 2006.