

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра конституционного и муниципального права

ДОПУЩЕНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК
И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ
заведующий кафедрой

д-р. юрид. наук, профессор

 Г.Н. Чеботарев

09.12. 2016г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

40.04.01 юриспруденция

Магистерская программа

«Правовая организация деятельности органов публичной власти»

Выполнил работу
Студент 3 курса
заочной формы обучения



Томилов
Александр
Александрович

Научный руководитель
канд.юрид.наук,
старший преподаватель



Иванова
Ксения
Алексеевна

Рецензент
Руководитель
Территориального управления
Росимущества в Тюменской
области



Степичев
Петр
Николаевич

Тюмень 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Глава 1. Конституционные основы, понятие, принципы правового регулирования земельных отношений в сфере использования земельных участков Российской Федерации. Реализация принципов правового регулирования земельных отношений в сфере использования земельных участков Российской Федерации.....	8
1.1. Конституционные основы, понятие, правового регулирования земельных отношений в сфере использования земельных участков Российской Федерации.....	8
1.2. Понятие правового регулирования земельных отношений в сфере использования земельных участков Российской Федерации	44
1.3. Принципы правового регулирования земельных отношений в сфере использования земельных участков Российской Федерации	55
1.4. Реализация основных принципов правового регулирования земельных отношений Российской Федерации, в судебной практике	59
1.5. Коррупционные риски в управлении земельными участками.....	69
Глава 2. Государственная политика в правовом регулировании земельных отношений. Проблемные вопросы правового регулирования земельных отношений в сфере использования земельных участков Российской Федерации и тенденции развития земельного законодательства в Российской Федерации.....	87
2.1 Государственная политика в правовом регулировании земельных отношений в сфере использования земельных участков Российской Федерации.....	87
2.2. Тенденции развития и некоторые проблемы земельного законодательства в сфере использования земельных участков Российской Федерации, на современном этапе	106

2.3. Меры, необходимые для улучшения эффективности правового регулирования земельных отношений в сфере использования земельных участков Российской Федерации.....	131
Заключение.....	135
Библиографический список	139

ВВЕДЕНИЕ

Существенные изменения, которые происходят в социуме, социально-политической и экономической сферах жизни российского общества, отражаются на структуре и задачах конституционно-правового регулирования общественных отношений. Конституционализм предполагает значительное расширение возможностей субъектов участвовать в экономической деятельности на основе института частной собственности. В таких условиях существенно возрастает роль конституционных гарантий, таких разновидностей частной собственности, как собственность граждан и их объединений на землю.

Одновременно, процесс реализации конституционных основ земельных отношений протекает противоречащим образом в виду преобразования российской экономики, изменения структуры земельного законодательства, механизма института частной собственности на землю в сложившейся ситуации. Конституция Российской Федерации, за период ее действия, неоднократно совершенствовалась, чему способствовала не только законодательная практика Федерального Собрания, но и деятельность Конституционного суда Российской Федерации. Данные изменения не всегда благоприятно отражались на эффективности проводимых в стране преобразований и подтвердило необходимость наиболее комплексного решения научной задачи по разработке основ правового регулирования земельных отношений.

Земельный участок как объект гражданского правоотношения определяет собой юридическое и техническое закрепление земельного участка за разными субъектами права на различных правовых титулах.

Земельное право, будучи составной частью правовой системы, находится во взаимосвязи и взаимодействии с другими отраслями права. Основополагающую роль играет, конечно, конституционное право, нормы и

положения которого определяют основные принципы всех отраслей права, в том числе и земельного.

Актуальность темы диссертационного исследования заключается в интересе государства и общества к проблемам земельных отношений в сфере регулирования земельных участков. В связи с этим, исследованием конституционных основ правового регулирования земельных отношений, а также иных нормативных правовых актов, включает в себя вопросы законодательства, теории и правоприменительной практики, их систематизация является актуальной научной задачей, так как без ее решения невозможно создание оптимальных форм владения, пользования и распоряжения объектами земельной собственности.

Многогранность объекта данного исследования привело к необходимости всестороннее изучить и использовать в работе теоритико-методологические базы мыслей разных ученых. Особый вклад в исследование отмеченной проблематики внесли такие ученые как: Абдулкарамова В.М., Абрамова В.В., Гранатуров В.М., Железнов Д.С., Киреев В.В., Серова О.О., Чаркина С.А., Умеренко Ю.А, Харьков В.Н., Г.Ф.Шершеневич.

Объектом данного исследования являются общественные отношения, которые складываются в системе конституционного регулирования основ земельной собственности в Российской Федерации.

Предметом исследования является нормативно-правовое регулирование и проблемы реализации конституционных основ земельных отношений.

Целью исследования является анализ конституционных норм правового регулирования земельных отношений, в научном осмыслении данного явления.

Для достижения поставленной цели потребовалось решению нескольких задач, которые раскрывают последовательность данного исследования: обоснование земельных отношений, как объекта конституционно-правового регулирования; выявление и систематизация конституционных норм земельных отношений; анализ конституционных основ правового

регулирования земельных отношений; изучение устройства правового регулирования разграничения полномочий в области земельных отношений; обоснование системообразующего значения института частной собственности на землю в конституционном праве России; разработка рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере регулирования земельных отношений.

В качестве эмпирического материала, в работе использовалась практика правового регулирования земельных отношений Российской Федерации, а также изучался опыт данной деятельности.

В качестве нормативной базы диссертационного исследования использовались Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, подзаконные нормативные акты, которые касаются земельных отношений. Особое внимание уделялось постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам обеспечения и защиты конституционного права граждан и их объединения на землю.

Практическая значимость работы обозначается необходимостью совершенствования правового регулирования земельных отношений в сфере использования земельных участков.

Диссертация состоит из введения, двух глав, которые состоят из восьми параграфов, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ, ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ.

1.1. Конституционные основы, понятие, правового регулирования земельных отношений в сфере использования земельных участков Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации, являясь нормативным актом прямого действия и базой для законодательства Российской Федерации, закрепляет государственный строй и главные направления развития права в стране, обладает высшей юридической силой и верховенством на всей территории государства, определяет принципы и приоритеты правового регулирования наиболее значимых общественных отношений, а также отличается от иных нормативных актов относительной стабильностью за счет особого порядка принятия и внесения изменений.

Одной из основ конституционного строя является то, что земля охраняется и используется в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории¹. Данная норма определяет характер регулирования условий и порядок пользования землей в соответствии со ст. 16 Конституции Российской Федерации,. В литературе высказывалось мнение, что названные положения выполняют функцию конституционного принципа и определяют основы конституционно-правового режима земли.²

¹ Ст. 9 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

² Харьков В.Н. Конституционно-правовое регулирование рационального и эффективного использования и охраны земель в Российской Федерации //

Часть 1 статьи 9 Конституции РФ исходит из особого статуса земли. Специфической особенностью земли как природного ресурса является, во-первых, ее незаменимость. Земля выступает в качестве места расположения (нахождения) жизнедеятельности человека. Во-вторых, земля как основа жизни и деятельности человека - является главным средством производства в лесном и сельском хозяйствах, рациональное использование и охрана которых воспроизводит плодородность земель лесного фонда и сельскохозяйственного назначения. В-третьих, определяющим признаком конституционно-правового режима земли в Российской Федерации является указание народов, проживающих на соответствующей территории, в качестве субъекта, жизнь и деятельность которого обеспечивает охрана земельных ресурсов и их рациональное использование.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ обязанность по охране и обеспечению рационального использования земли, как основы жизни и деятельности народов, возлагается на Российскую Федерацию и Субъект Российской Федерации.

В связи с чем, федеральные органы власти и органы власти субъектов Российской Федерации обязаны обеспечивать надлежащую охрану и рациональное использование земельных ресурсов, позволяющих каждому воспользоваться всеми правами и свободами, связанными с реализацией базового права - возможность пользоваться землей как основой жизни и деятельности человека.

Часть 2 ст. 9 Конституции России устанавливает, что земля и другие

Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. Выпуск 3. Ч. II. Тула: ТулГУ, 2013. С. 219 - 224.

³ Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

природные ресурсы могут находиться в частной, государственной и иных формах собственности. Данное положение закрепляет имущественный характер земельных правоотношений. Указанные положения Конституции Российской Федерации в целом отражают характеристику земли в единстве выполняемых ею трех основных функций: природного объекта, природного ресурса и объекта имущественных отношений.

Статья 36 Конституции Российской Федерации устанавливает, что граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю, фактически дублируя приведенные выше положения ст. 9 Конституции РФ. Также в данной статье указано, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не нарушает права и законные интересы иных лиц и если действия собственника не наносят ущерб окружающей среде.

Свобода владения, пользования и распоряжения землей должна рассматриваться в контексте во взаимосвязи со статьями 36, 42 и 58 Конституции Российской Федерации.

Статья 42 Конституции Российской Федерации определяет право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Статья 58 Конституции Российской Федерации устанавливает обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Анализируя вышеуказанные статьи Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что права каждого на благоприятную окружающую среду и обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, является основным принципом обеспечения благополучия нынешнего и будущих поколений и ответственности перед ними, тем самым регулирование правоотношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения

экологической безопасности – является приоритетом публичных интересов.⁴ Приведенная правовая позиция в полной мере распространяется на сферу земельных правоотношений, включая вопросы определения порядка реализации прав на владение, пользование и распоряжение землей.

Конституционные нормы о земле свидетельствуют об определенном акценте о праве частной собственности на землю. Исторически право частной собственности на землю существовало не всегда и закрепленное в Конституции Российской Федерации право частной собственности на землю как одно из главных факторов, стимулирующих рост производительности государства, является важной отраслью экономического развития страны. В Конституции Российской Федерации отсутствуют юридические различия между формами собственности, в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Согласно статье 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов земельное законодательство, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, разграничение государственной собственности, природопользование, охрану окружающей среды.

Положения Конституции Российской Федерации о земле неоднократно являлись предметом толкования со стороны Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, значительное место анализу положений Конституции Российской Федерации о земле посвящено в Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П "По

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // СПС «КонсультантПлюс».

делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". В данном Постановлении были сопоставлены на предмет соответствия Положения части 1 статьи 16 Конституции Республики Алтай, где установлено, что земля и другие природные ресурсы являются достоянием Республики Алтай и ее национальным богатством, используются и охраняются как основа жизни и деятельности народа Республики Алтай, со статьями 9 и 36 Конституцией Российской Федерации, после чего Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. Однако это не означает, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам Российской Федерации. Конституция России не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов Российской Федерации и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы. Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации фактически определил смысл понятия "основа жизни и деятельности" как естественное богатство, ценность и достояние всенародного значения.⁵

Также ранее Конституционным Судом Российской Федерации рассматривался вопрос о проверке конституционности Лесного кодекса

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П говорится о статусе земли как публичном достоянии многонационального народа России.

Российской Федерации⁶, тогда Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа России, как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим; осуществляемые же в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов как сфере совместного ведения полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Данные полномочия распределены Лесным кодексом Российской Федерации на основе положений статей 72 и 76 Конституции Российской Федерации таким образом, чтобы при принятии соответствующих решений обеспечивались учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов, в том числе по вопросам разграничения государственной собственности. Подобные правовые нормы установлены в отношении и других природных ресурсов, например таким нормативными актами как Федеральный закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года "О недрах" (с изменениями и дополнениями) и Федеральный закон от 24 апреля 1995 года "О животном мире" (с изменениями и дополнениями).

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации установил, что природные ресурсы должны использоваться в интересах всех народов Российской Федерации, а не являться по воле субъект Российской Федерации, исключительно его достоянием (собственностью), поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что по существу оспариваемое положение статьи 16 Конституции Республики Алтай

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

воспроизводит пункт 3 статьи III Федеративного договора - Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, которым было предусмотрено, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик, и что статус федеральных природных ресурсов определяется по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации.

Однако с принятием Конституции Российской Федерации указанные положения Федеративного договора и основанные на них соглашения могут применяться лишь с учетом требований Конституции Российской Федерации, в том числе ее статей 4 (часть 2) и 15 (часть 1), а также части четвертой пункта 1 раздела второго "Заключительные и переходные положения", закрепляющих высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации. Это означает, что право собственности на природные ресурсы, как и ее разграничение, должно устанавливаться в соответствии со статьями 9, 11 (часть 3), 36, 72 (пункты "в", "г", "д", "к" части 1) и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, имеющими верховенство, высшую юридическую силу, прямое действие и применяющимися на всей территории Российской Федерации, а не на основе Федеративного договора, в котором данный вопрос решен по-иному. Таким образом, указал Конституционный Суд РФ, положения части первой статьи 16 Конституции Республики Алтай, согласно которым земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы являются достоянием (собственностью) Республики Алтай, как допускающие признание за Республикой Алтай права собственности на все природные ресурсы, находящиеся на ее территории, ограничивают суверенитет Российской Федерации и нарушают установленное

Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Соответственно, названные положения республиканской Конституции признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 4 (части 1 и 2), 9, 15 (часть 1), 36, 72 (пункты "в", "г" части 1) и 76 (части 2 и 5). Вместе с тем, подчеркнул Конституционный Суд РФ, с Российской Федерации и ее субъектов не снимается вытекающая из статьи 9 Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 71 и 72 обязанность по охране и обеспечению использования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях.

Таким образом, Конституционный Суд РФ, на наш взгляд, определил одно из главных направлений развития земельного законодательства как предмета совместного ведения Федерации и ее субъектов, состоящее в обеспечении сохранения и рационального использования земельных ресурсов - главного богатства и достояния народов Российской Федерации. И если рассматривать понятие "народы Российской Федерации" не статично, а имея в виду и будущие поколения, к ответственному поведению перед которыми призывает преамбула Конституции России, то обязательно следует вывод о необходимости приоритетного обеспечения правовыми средствами публичных интересов в сфере землепользования и, следовательно, приоритете публично-правовых методов регулирования условий и порядка пользования землей в Российской Федерации, включая имущественные аспекты земельных отношений.

Соответственно, федеральный закон, определяющий условия и порядок пользования землей, о котором говорит часть 3 ст. 36 Конституции РФ, по нашему мнению, своей конституционно-правовой основой должен содержать положения, обеспечивающие, кроме качественных характеристик (в свете требований ч. 2 ст. 36 и ст. 42 Конституции РФ), еще и реальную возможность количественного обеспечения земельными ресурсами индивидуальных и

коллективных землепользователей,⁷ предпринимательских структур, а также обеспечивать решение перспективных задач государственного строительства и иных публично значимых задач в интересах всего многонационального народа России.

В связи с этим нам представляется, что данный вывод имеет в качестве своего логического следствия определение в качестве прерогативы многонационального народа Российской Федерации права распоряжения всенародным достоянием - земельными ресурсами Российской Федерации, в том числе по вопросам изменений границ, влекущих уменьшение территории Российской Федерации. Настоящий вывод не противоречит положениям ч. 3 ст. 4 Конституции РФ о том, что Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, поскольку носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ).

Положения Конституции РФ, определяющие конституционно-правовой режим земли, изучались Конституционным Судом РФ также и в соотношении с общеправовым принципом справедливости (в части определения возможных ограничений правомочий собственника земельного участка по владению, пользованию и распоряжению соответствующим объектом недвижимости), и в соотношении с положениями Конституции, определившими сущность Российского государства как социального государства. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 12 июля 2007 г. № 10-П "По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 января 2009 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2, 3 и 4 статьи 13 и абзаца второго пункта 1.1 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой гражданки Л.Г. Погодиной» // Собр. законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 889.

жалобами граждан В.В. Безменова и Н.В. Калабуна⁸ отмечалось, что в силу статей 15 (часть 2), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (части 1 и 3) Конституции РФ и исходя из общеправового принципа справедливости в сфере регулирования имущественных отношений, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, защита права собственности и иных имущественных прав (в том числе прав требования) должна осуществляться на основе соразмерности и пропорциональности, с тем чтобы обеспечивался баланс прав и законных интересов участников гражданского оборота - собственников, кредиторов, должников.

Возможные ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом, свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров также должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными, не иметь обратной силы и не затрагивать существо данных конституционных прав, т.е. не ограничивать пределы и применение соответствующих конституционных норм. Сама же возможность ограничений (как и их характер) должна обуславливаться необходимостью защиты конституционно значимых ценностей, а именно основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Тем самым Конституционный Суд РФ определил принципы и пределы ограничения правомочий собственника.

Обсуждая вопрос о возможности изъятия земельного участка в рамках исполнительного производства, Суд указал, что в таких случаях необходимость обеспечения баланса интересов кредитора и гражданина-должника требует защиты прав последнего путем не только соблюдения минимальных стандартов правовой защиты, отражающих применение мер

⁸ Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3988.

исключительно правового принуждения к исполнению должником своих обязательств, но и сохранения для него и лиц, находящихся на его иждивении, необходимого уровня существования, с тем чтобы не оставить их за пределами социальной жизни, включая предусматриваемую законом возможность сохранения права собственности на не используемые для ведения предпринимательской деятельности земельные участки, если результаты его использования являются основным источником существования гражданина-должника и лиц, находящихся у него на иждивении.

Такой подход, указал Суд, согласуется с закрепленными статьей 1 Земельного кодекса РФ принципами, определяющими социальные основы земельных отношений в силу которых право собственности гражданина на земельный участок не может не рассматриваться как обеспечивающее основу жизнедеятельности людей и направленное на реализацию условий для создания и поддержания достойной жизни и свободного развития личности в рамках обязанности государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности в соответствии с провозглашенными в Конституции РФ целями политики Российской Федерации как социального государства, что предполагает недопустимость распространения в рамках исполнительного производства обращения взыскания на земельные участки, являющиеся основным источником существования гражданина-должника и лиц, находящихся у него на иждивении.

Данное толкование Конституции РФ и действующего законодательства придает приведенным ранее положениям ст. 9, 36 Конституции РФ новое содержание. По нашему мнению, Конституция России, определяя значение земли как общенационального достояния, гарантирует каждому право пользования землей, что следует рассматривать как элемент конституционно-правового статуса личности, правовую основу жизнедеятельности народов Российской Федерации. Таким образом, главное целевое назначение правового регулирования условий и порядка пользования землей - реализация условий для создания и поддержания достойной жизни и свободного развития

личности.

Большое значение для определения содержания конституционно-правового статуса личности в сфере земельных отношений и определения состава земельных ресурсов, находящихся в публичной собственности, имеет Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П "По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы"⁹. Так, в названном Постановлении Суд указал, что, исходя из предписаний статей 9 и 36 Конституции Российской Федерации, федеральное законодательство в области регулирования земельных отношений определяет, что земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью. То есть все земли, не относящиеся к частной либо муниципальной собственности, являются федеральной собственностью либо собственностью субъектов Российской Федерации.

В данном Постановлении Конституционный Суд РФ указал, что, осуществляя соответствующее регулирование, федеральный законодатель в силу статьи 55 (часть 3) Конституции РФ обязан обеспечивать защиту конституционно значимых ценностей и соблюдать баланс конституционных прав, закрепленных в том числе в статье 9 (часть 1) и в статье 36 (часть 1). При этом, указал Суд, законодатель должен исходить из вытекающего из статей 9 и 36 Конституции Российской Федерации приоритета права российских граждан иметь в собственности землю, обеспечивая рациональное и эффективное использование земли и ее охрану, защиту экономического суверенитета Российской Федерации, целостность и неприкосновенность ее территории в соответствии со статьей 4 (части 1 и 3) Конституции РФ.

В связи с этим, реализуя свою конституционную обязанность,

⁹ Собрание законодательства РФ. 03.05.2004. № 18. Ст. 1833.

федеральный законодатель ввел некоторые ограничения для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц в осуществлении права землепользования, тем самым установив изъятия из национального режима регулирования права частной собственности на землю. Так, статьей 15 ЗК РФ для указанных лиц введен запрет на обладание на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных и иных территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами; согласно пункту 5 статьи 28 ЗК РФ земельные участки им предоставляются в собственность только за плату, т.е. не могут передаваться безвозмездно, в отличие от российских товариществ собственников жилья и граждан, которые в ряде случаев имеют такое право.

Кроме того, действующим законодательством для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц предусмотрены определенные ограничения в отношении права собственности на земельные участки некоторых категорий. Так, согласно статье 3 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"¹⁰ иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

Таким образом, Конституционный Суд РФ определил еще один аспект конституционного принципа, закрепленного в ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, который состоит в обеспечении приоритета прав граждан России в сфере землепользования и недискриминационных ограничениях имущественных прав иностранных лиц на землю в Российской Федерации.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3018.

Как уже отмечалось, земля, будучи важнейшей и неотъемлемой частью природы (природным объектом), одновременно является объектом права собственности (ст. 36 Конституции РФ), основой осуществления хозяйственной и иной деятельности, чем обуславливается необходимость установления специальных правил в отношении правового режима земли, одной из основных характеристик которого является также определение субъекта права собственности на соответствующие земли (земельные участки). Именно поэтому одним из наиболее принципиальных представляется решение вопроса разграничения государственной земельной собственности на федеральную и государственную собственность субъектов Федерации, поскольку до настоящего времени государственная форма собственности является преобладающей в отношении всех категорий земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения.

В Конституции Российской Федерации 1978 г. (в ред. 1992 г.) устанавливалось многообразие форм собственности на природные ресурсы. В частности, субъектами права государственной собственности на природные ресурсы признавались Российская Федерация, республики в составе Федерации, автономная область, автономные округа, края, области, города Москва и Санкт-Петербург.

Начало процессу разграничения государственной собственности на землю в Российской Федерации было положено Федеративным договором. В частности, Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации установил, что земля, ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик. Устанавливалось также, что по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик определяется статус федеральных природных ресурсов (ст. III).

В отношении краев, областей, автономной области, автономных округов и городов Москвы и Санкт-Петербурга Федеративный договор не содержал указаний о собственности на земельные ресурсы. В отношении всех субъектов Российской Федерации Федеративным договором предусматривалось, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей регулируются законодательными актами Федерации и правовыми актами субъектов Российской Федерации (в республиках - законодательством).

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила равенство всех субъектов Федерации, равноправие их во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Положения Конституции России (ст. 5, 72), по нашему мнению, предполагают помимо выработки общих для всех субъектов Федерации принципов разграничения государственной собственности на земельные ресурсы конкретное пообъектное определение федеральных земельных ресурсов на территории всех субъектов Федерации.

Принципиальной основой для определения федеральных земельных ресурсов является ст. 71 Конституции, закрепляющая предметы ведения Российской Федерации (федеральная государственная собственность и управление ею, федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, оборона, безопасность и др.). Конституция определяет предметы ведения Федерации исходя из приоритетного обеспечения суверенитета Российской Федерации, безопасности, защиты прав и свобод человека. Полномочия Российской Федерации по предметам ведения Федерации осуществляются на территории всей страны и, следовательно, должны иметь соответствующее ресурсное обеспечение.

Решению этой задачи был посвящен Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ "О разграничении государственной собственности на землю"¹¹, которым было установлено, что правовое регулирование отношений в области

¹¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 30. Ст. 3060. Федеральным законом от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ указанный Федеральный закон признан утратившим силу с 1 июля 2006 г.

разграничения государственной собственности на землю осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, указанным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В качестве оснований отнесения земельных участков к перечню земельных участков, на которые у Российской Федерации возникает право собственности, рассматривалось включение этих земельных участков в состав: земель лесного фонда, земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, земель обороны и безопасности; земель запаса и др. (ст. 3). Основанием внесения земельных участков в перечень участков, на которые у субъектов Российской Федерации возникает право собственности, являлось включение этих земельных участков в состав: земель особо охраняемых природных территорий регионального значения; земель водного фонда, если на этих земельных участках располагается недвижимое имущество, находящееся в собственности субъектов Федерации; земельные участки предоставлены органу государственной власти субъекта Российской Федерации, а также государственному унитарному предприятию, государственному учреждению, другой некоммерческой организации, которые созданы органами государственной власти субъектов Российской Федерации и др. (ст. 4).

В развитие положений названного Федерального закона было принято Постановление Правительства РФ от 4 марта 2002 г. № 140 "Об утверждении Перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении

государственной собственности на землю".¹²

Практика применения ФЗ "О разграничении государственной собственности на землю" стала предметом особого внимания со стороны верхней палаты парламента России, в связи с чем Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации было принято Постановление от 29 октября 2003 г. № 299-СФ "О неотложных мерах по разграничению государственной собственности на землю"¹³. В частности, в Постановлении отмечалось, что процедуру разграничения государственной собственности на землю должны пройти около 10 миллионов земельных участков. Однако, несмотря на то, что нормативно-правовая база разграничения земельной собственности действовала к моменту принятия Постановления более полутора лет, было зарегистрировано право собственности лишь на 1208 земельных участков. Также отмечалось, что законодательно не установлены какие-либо сроки завершения процесса разграничения государственной собственности на землю, что позволяет неоправданно долго его затягивать, и это приводит к тому, что инвестиционный и рентный потенциал земельных участков используется органами власти не в полной мере. В Постановлении указано, что анализ первых итогов разграничения государственной собственности на землю показал, что практика пошла по пути приоритетного оформления права собственности на землю Российской Федерации. Распоряжения Правительства РФ о перечнях земельных участков, передаваемых в собственность Российской Федерации, готовятся и утверждаются в первоочередном порядке. Данное обстоятельство, как отмечено в Постановлении, вызывает у органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления опасения

¹² Собрание законодательства РФ. 2002. № 10. Ст. 1001. Названное Постановление утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 30.06.2006 № 404.

¹³ Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. Ст. 4286.

относительно реализации остаточного принципа наделения правом собственности на землю субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В связи с этим Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации рекомендовал Правительству Российской Федерации:

разработать проект Федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О разграничении государственной собственности на землю" в части:

а) уточнения оснований возникновения права собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на земельные участки с учетом практики применения указанного Федерального закона;

б) разграничения права собственности на землю между поселениями и муниципальными районами;

в) упрощения процедуры разграничения государственной собственности на землю, возложив подготовку и согласование проектов перечней земельных участков, передаваемых в собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, на соответствующие органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;

г) установления срока завершения процесса разграничения государственной собственности на землю;

утверждать перечни земельных участков, на которые возникает право собственности у субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, одновременно с перечнями земельных участков, на которые возникает право собственности у Российской Федерации;

предусматривать в проектах федеральных законов о федеральном бюджете на последующие годы до завершения процесса разграничения государственной собственности на землю и регистрации прав собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на земельные участки расходы на обеспечение указанного

процесса, в том числе в форме субсидий и субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджетам муниципальных образований.

Однако рекомендации Совета Федерации Федерального Собрания РФ в полной мере выполнены не были, и в настоящее время порядок разграничения публичной земельной собственности установлен фактически Земельным кодексом РФ, Федеральным законом от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", а также иными законами (ФЗ "Об обороне" и др.).

Непосредственно с вопросом разграничения государственной земельной собственности на федеральную и субъектов Федерации связан предмет совместного ведения, указанный в п. "в" ст. 72 Конституции России - вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами.

Следует отметить, что формулировка "вопросы владения, пользования и распоряжения" не дает прямого ответа относительно содержания указанного понятия. Смысл его представляется возможным установить путем системного анализа иных положений Конституции РФ, отражающих правовой режим земли.

В соответствии с ч. 2 ст. 36 Конституции России владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Часть 3 ст. 36 устанавливает, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Представляется, что определяющим для уяснения значения понятия "вопросы владения, пользования и распоряжения землей" является содержание ч. 2 ст. 36 Конституции РФ. По нашему мнению, указанное понятие является более узким, чем "владение, пользование и распоряжение землей" и включающим определение всех тех ограничений, которые в наиболее общем виде указаны в условиях о ненанесении ущерба окружающей

среде и ненарушении прав и законных интересов иных лиц. При этом следует отметить, что федеральный закон, регулирующий условия и порядок пользования землей, должен в силу положений ст. 72 Конституции РФ содержать в рамках указанных конституционных положений определенные полномочия субъектов Федерации по регулированию отдельных вопросов владения, пользования и распоряжения землей. Объем таких полномочий должен быть установлен федеральным законом, но, что является на наш взгляд требованием Конституции РФ, регулирование указанных полномочий на региональном уровне должно распространяться как на вопросы владения и пользования, так и на вопросы распоряжения землей.

Подтверждением такого вывода может служить определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2003 г. № 403-О "По запросу Правительства Москвы о проверке конституционности пунктов 2 и 3 статьи 2 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", пункта 3 статьи 11 и пункта 7 статьи 28 Федерального закона "О приватизации государственного и муниципального имущества".

В названном определении Суд указал, что установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического развития Российской Федерации, а также установление правовых основ единого рынка, основ ценовой политики (включая ценовую политику на землю) согласно пунктам "е" и "ж" статьи 71 Конституции Российской Федерации относятся к сфере ведения Российской Федерации. Вопросы же владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (пункт "в"), разграничения государственной собственности (пункт "г"), природопользования (пункт "д"), земельное законодательство (пункт "к") Конституция Российской Федерации, ее статья 72 (часть 1), относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, по предметам которого в соответствии с ее статьей 76 (часть 2) издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Таким

образом, из названных статей Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 11 (часть 3), 36 (часть 3) и 94 следует, что Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам ведения, определять условия и порядок пользования землей, конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в указанной сфере.

При этом наличие федерального законодательства, которым регулируются отношения, касающиеся ценовой политики на землю как одного из направлений экономической политики государства, исключает для субъекта Российской Федерации установление собственного регулирования в противоречие с федеральным.

Суд указал, что федеральный законодатель, реализуя свою компетенцию по регулированию земельных отношений, определил в Федеральном законе "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" и в Федеральном законе "О приватизации государственного и муниципального имущества" процедуру, формы и способы приватизации земельных участков. Регламентация данными Законами порядка и условий приватизации государственной и муниципальной собственности обусловлена прежде всего тем, что такие отношения носят преимущественно публично-правовой характер.

Суд разъяснил, что, закрепив единые условия приватизации государственной собственности и избрав в качестве принципа определения стоимости земельных участков установление ее верхнего и нижнего пределов (что направлено на предотвращение как занижения, так и завышения цены приватизируемых участков), федеральный законодатель предоставил гарантию юридического равенства участникам гражданского оборота в этой сфере при реализации ими прав и свобод, в частности закрепленных в статьях 8, 34, 35 и 36 Конституции РФ свободы экономической деятельности, права собственности (в том числе на земельные участки) и права на свободное

использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности.

Вместе с тем, указал Суд, не исключается право субъектов Российской Федерации и муниципальных образований самостоятельно осуществлять регулирование отношений по ряду вопросов, касающихся приватизации государственного и муниципального имущества, в частности определять порядок принятия решений об условиях приватизации государственного и муниципального имущества, в том числе земли, включая определение ее цены в пределах, установленных федеральным законодателем. Однако осуществление этого права возможно по окончании процесса разграничения государственной собственности на землю на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность, который до настоящего времени не завершен.

Таким образом, Конституционный Суд РФ еще раз подчеркнул, что вопросы владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами являются преимущественно публично-правовыми, подчиненными общим целям и задачам правового регулирования земельных отношений, определенных статьями 9, 36, а значит, и 42 и 58 Конституции России, а следовательно, несмотря на принадлежность к той или иной форме собственности, определение правового режима всех земель должно быть основано на приоритетном обеспечении публичных интересов. Такие интересы должны обеспечиваться как в сфере управления земельным фондом, так и в сфере оборота земельных участков.

Названный подход, выраженный в приведенном Определении Конституционного Суда РФ, нашел развитие в Постановлении Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 582 "Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации".

Другим важным для целей определения юридической природы процесса разграничения публичной собственности на землю является Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П "По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с запросом Правительства Москвы".

В частности, Суд указал, что согласно Конституции Российская Федерация является федеративным государством, его федеративное устройство основано на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 5, часть 3); государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (статья 11, часть 2); в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 8, часть 2), при этом федеральная государственная собственность и управление ею находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт "д"), а разграничение государственной собственности - в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации (статья 72, пункт "г" части 1); по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации (статья 76, часть 2).

По смыслу приведенных конституционных положений, отметил Суд, необходимость разграничения государственной собственности между Российской Федерацией и субъектами Федерации, предусмотренного непосредственно Конституцией РФ в качестве предмета их совместного ведения, предопределяется федеративным характером государства и разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Вместе с тем Конституция не определяет, какие объекты государственной собственности должны находиться в собственности Российской Федерации, а какие - в собственности субъектов Федерации.

Следовательно, при осуществлении нормативного регулирования в области разграничения государственной собственности федеральный законодатель - исходя из разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации и из того, что объем, пределы и особенности конкретных полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации по вопросам разграничения государственной собственности обусловлены особенностями государственной собственности, ее предназначением как экономической основы для осуществления функций государства и реализации полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации, - правомочен отнести объекты государственной собственности к соответствующему уровню (виду) - федеральной собственности или собственности субъектов Федерации, а также установить порядок передачи имущества, в том числе на безвозмездной основе, от одного публично-правового образования другому.

В частности, имущество, находящееся в федеральной собственности, может быть безвозмездно передано в собственность субъектов Федерации; в свою очередь, имущество, находящееся в собственности субъектов Российской Федерации, может быть безвозмездно передано в федеральную

собственность, причем такая передача не является допустимым на основании статьи 35 (часть 3) Конституции РФ принудительным отчуждением имущества для федеральных нужд, предполагающим предварительное и равноценное возмещение. В то же время имущество, передаваемое в процессе разграничения собственности между Российской Федерацией и ее субъектами, остается государственной собственностью и должно использоваться органами государственной власти не иначе как для осуществления ими своих полномочий в конституционно установленных целях.

Суд отметил, что отношения по передаче имущества, находящегося в государственной собственности, обусловливаемые разграничением публично-властных полномочий, включая отношения, касающиеся оснований и порядка передачи имущества, в том числе формы и содержания акта, оформляющего такую передачу, также представляют собой систему публично-правовых властных отношений, одновременно субординационных и координационных по своему характеру. Именно в силу этого данные отношения гражданским законодательством, определяющим правовое положение участников гражданского оборота и регулирующим имущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, по общему правилу не регулируются.

Таким образом, указал Суд, разграничение государственной собственности и регламентация передачи имущества в результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляются посредством специальных норм, содержащихся в федеральных законах и принимаемых в соответствии с ними в рамках данного предмета совместного ведения законах и иных нормативных правовых актах субъектов Федерации, на которых и основывается правоприменительная деятельность в этой сфере органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации. При этом по смыслу статей 5 (часть 3), 8 (часть 2), 11 (часть 2), 55 (часть 3), 71 (пункт

"д"), 72 (пункт "г" части 1) и 73 Конституции Российской Федерации федеральным законом - как нормативным правовым актом общего действия, принимаемым в сфере совместного ведения и определяющим конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации по вопросам разграничения государственной собственности и передачи имущества в результате разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, - право собственности субъектов Федерации может быть ограничено, если такое ограничение необходимо для защиты конституционных ценностей и по своему характеру соразмерно тем конституционно значимым целям, ради которых оно вводится.

Установленный порядок передачи имущества, находящегося в государственной собственности, исключает необходимость принятия судебного решения в каждом из таких случаев, а также выплату равноценного возмещения, что соответствует природе публично-правовых отношений между Российской Федерацией и субъектами Федерации по разграничению государственной собственности и передаче имущества в результате разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации: имущество, находящееся в собственности соответствующих публично-правовых образований, предназначено для осуществления органами публичной власти в рамках их полномочий функций государства, а следовательно, в результате разграничения полномочий по реализации этих функций возможна безвозмездная передача имущества, необходимого для осуществления соответствующих полномочий, в целях наиболее рационального его использования в общих публичных интересах.

Таким образом, представляется верным рассматривать земельный фонд, находящийся в публичных формах собственности, как ресурс, призванный обеспечить достойную жизнь и свободное развитие граждан России, т.е.

достижение высоких стандартов жизни граждан социального государства (ст. 7 Конституции РФ), чему и должна служить организация использования земель в общих публичных интересах, что подразумевает в соответствии с приведенной правовой позицией Конституционного Суда РФ разграничение публичной (федеральной, региональной и муниципальной) собственности на землю.

Выраженная в приведенном Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П правовая позиция нашла практическое применение в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 декабря 2011 г. № 9987/11

Гражданское законодательство содержит ряд норм, посвященных оборотоспособности земель. Так, пункт 3 ст. 129 ГК РФ установил, что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. Отчуждение представляет собой элемент правомочия распоряжения землей и, следовательно, входит в предмет регулирования земельного права. Указанный вывод в равной мере распространяется и на регулирование правомочий собственника земли по владению и пользованию. В связи с этим, на наш взгляд, с необходимостью следует вывод об отраслевой принадлежности в целом к земельному законодательству федерального закона, указанного в ст. 36 Конституции РФ.

Структура земельного законодательства на основании статей 72 и 76 Конституции может быть определена как двухуровневая система. В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Однако система земельного законодательства федерального уровня не может быть сведена исключительно к федеральным законам. В основу федеральной системы земельного законодательства должна быть положена

федеральная Конституция, а также Федеративный договор и нормы международного права (ст. ст. 11 и 15 Конституции РФ). Вторым элементом земельного законодательства федерального уровня являются федеральные законы, принимаемые по предметам ведения Российской Федерации.

На наш взгляд, это обусловлено следующими нормами Конституции.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, и если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. В связи с этим представляется верным говорить о принципах, закрепленных в международных декларациях, хартиях и других международно-правовых документах, принятых ООН и не содержащих конкретных обязательств России, как о конституционно-правовых принципах правового регулирования соответствующих отношений. В ряду таких международных актов прежде всего следует отметить Всемирную хартию природы¹⁴ и Декларацию по окружающей среде и развитию¹⁵. Названные международные акты содержат принципиальные положения, которые будучи имплементированы в национальную правовую систему в качестве норм-принципов позволят придать развитию законодательства новый вектор - обеспечения устойчивого социально-экономического развития на базе учета и гармонизации интересов человека, социальных общностей и государств в современных условиях глобализации.

Так, в преамбуле Всемирной хартии природы отмечается, что человечество является частью природы и жизнь зависит от непрерывного

¹⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 29 октября 1982 г. № 37/7 «Всемирная хартия природы» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Принята на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 года // СПС «КонсультантПлюс».

функционирования природных систем, которые являются источником энергии и питательных веществ; человек может своими действиями или их последствиями видоизменить природу и исчерпать ее ресурсы, и поэтому он должен в полной мере сознавать насущную необходимость сохранения равновесия и качества природы и природных ресурсов; долгосрочные выгоды, которые могут быть получены от природы, зависят от сохранения экологических процессов и систем, существенно важных для поддержания жизни, а также от разнообразия органических форм, которые человек подвергает опасности в результате чрезмерной эксплуатации или разрушения природной среды обитания, в связи с чем необходимы надлежащие меры на национальном и международном, индивидуальном и коллективном, частном и общественном уровнях для охраны природы и расширения международного сотрудничества в этой области.

Особые принципы Всемирная хартия природы декларирует в качестве обязательных при принятии управленческих решений. В частности, к таковым отнесены:

- при принятии решений необходимо осознавать, что потребности каждого человека можно удовлетворить, лишь обеспечив соответствующее функционирование естественных систем и соблюдая принципы, изложенные в Хартии;

- при планировании и осуществлении деятельности в области социально-экономического развития следует надлежащим образом учитывать, что охрана природы является составным элементом этой деятельности;

- при разработке долгосрочных планов, касающихся экономического развития, роста численности населения и улучшения условий жизни необходимо должным образом учитывать возможности естественных систем по долгосрочному обеспечению существования и расселения указанного населения с учетом того, что эти возможности могут быть расширены в результате применения науки и техники;

- использование человеком участков земной поверхности в определенных

целях должно осуществляться на плановой основе с надлежащим учетом физических ограничений, биологической продуктивности и разнообразия, а также природной красоты этих участков.

Всемирная хартия природы на основе закрепленных ею принципов определила универсальные правила использования природных ресурсов. Указано, что природные ресурсы должны не расточаться, а использоваться в меру, как того требуют принципы, изложенные в Хартии, и согласно следующим правилам:

а) биологические ресурсы используются лишь в пределах их природной способности к восстановлению;

б) производительность почв поддерживается или улучшается благодаря мерам по сохранению их долгосрочного плодородия и процесса разложения органических веществ и по предотвращению эрозии и любых других форм саморазрушения;

в) ресурсы многократного пользования, включая воду, используются повторно или рециркулируются;

г) невозобновляемые ресурсы однократного пользования эксплуатируются в меру, с учетом их запасов, рациональных возможностей их переработки для потребления и совместимости их эксплуатации с функционированием естественных систем (п. 10).

Деятельность, способная оказывать вредное воздействие на природу, должна контролироваться, и следует использовать наиболее подходящую технологию, которая может уменьшить масштабы опасности или других вредных последствий для природы, в частности:

а) необходимо воздерживаться от деятельности, способной нанести непоправимый ущерб природе;

б) деятельности, таящей в себе повышенную опасность для природы, должен предшествовать глубокий анализ, и лица, осуществляющие такую деятельность, должны доказать, что предполагаемая польза от нее значительно больше, чем ущерб, который может быть нанесен природе, а в случаях, когда

возможное пагубное воздействие такой деятельности четко не установлено, она не должна предприниматься;

в) деятельности, способной нанести ущерб природе, должна предшествовать оценка ее возможных последствий, и исследования о воздействии проектов в целях развития на природу следует проводить достаточно заблаговременно, и если принято решение о проведении такой деятельности, то она должна осуществляться на плановой основе и вестись таким образом, чтобы до минимума сократить ее возможные вредные последствия;

г) деятельность в области сельского хозяйства, скотоводства, лесного хозяйства и рыболовства следует вести с учетом особенностей и запасов природных ресурсов данных районов;

д) районы, пришедшие в результате деятельности человека в упадок, подлежат восстановлению в соответствии со своим природным потенциалом и требованиями благосостояния проживающего в этих районах населения (п. 11).

Всемирная хартия природы содержит прямое требование к государствам - членам ООН о том, что принципы, изложенные в Хартии, должны найти отражение в законодательствах и практике каждого государства, а также на международном уровне (п. 14). Указанное требование можно рассматривать как международно-правовую и конституционную основу экологизации национального законодательства.

Другим весьма важным международным актом, определяющим принципиальные основы правового регулирования рационального использования и охраны природных ресурсов, является Декларация по окружающей среде и развитию. В частности, Декларация провозглашает принципы, в соответствии с которыми:

- право на развитие должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды (принцип 3);

- для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него (принцип 4);

- экологические вопросы рассматриваются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек имеет соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективный доступ к судебным и административным разбирательствам, включая возмещение и средства судебной защиты (принцип 10);

- государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды. Экологические стандарты, а также цели и приоритеты хозяйственной деятельности должны отражать условия в области окружающей среды и развития, в отношении которых они применяются (принцип 11).

Конституция России содержит отдельные принципы, сходные с приведенными из международных актов. К таковым следует отнести положения, закрепленные в ч. 2 ст. 36 Конституции: "Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц"; в ч. 2 ст. 41 Конституции: "В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-

эпидемиологическому благополучию"; в ст. 42 Конституции: "Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением"¹⁶.

Возвращаясь к федеральной системе земельного законодательства, следует отметить, что положения пунктов "г" и "д" ст. 71 Конституции РФ закрепляют, что в ведении Федерации находится установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти, а также федеральная государственная собственность и управление ею. Федеральные земельные ресурсы составляют одну из основ федеральной государственной собственности. Установление системы органов, к компетенции которых относится управление федеральными землями, установление собственно компетенции этих органов по реализации функций управления федеральным земельным фондом в силу положений ч. 1 ст. 76 Конституции РФ составляют предмет регулирования федерального закона.

Третьим элементом федерального земельного законодательства являются федеральные законы, издаваемые в порядке, установленном п. 2 ст. 76 Конституции. К ним следует отнести Земельный кодекс Российской Федерации и другие законы, издаваемые по предметам совместного ведения (Водный, Лесной кодексы РФ и др.).

К федеральному земельному законодательству следует также отнести указы Президента Российской Федерации. Статья 90 Конституции закрепляет, что Президент издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации, указы и распоряжения не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Указание Конституции РФ на то, что издаваемые Президентом акты не

¹⁶ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133

должны противоречить Конституции и федеральным законам, определяет в целом место президентских актов как подзаконных. Однако Конституция РФ не содержит полного перечня вопросов, по которым могут издаваться, к примеру, нормативные указы Президента, впрочем, как и не содержит закрытого перечня вопросов, по которым издаются федеральные законы. В отсутствие законодательного регулирования указанных вопросов Президент России имеет право издавать указы нормативного содержания по вопросам, не урегулированным федеральным законом, что не препятствует в дальнейшем изданию федерального закона по тому же предмету регулирования.

Большое значение имеет вопрос о роли и месте в системе федерального земельного законодательства нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии со ст. 115 Конституции Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации, обеспечивающих их исполнение.

Таким образом, нормативные правовые акты Правительства носят подзаконный характер и имеют целевое назначение обеспечить исполнение законодательных актов в собственном смысле (Конституция РФ, федеральные законы, нормативные Указы Президента РФ).

В качестве источника земельного законодательства также должны рассматриваться нормативные акты федеральных органов исполнительной власти. Отличительной особенностью этих актов является то обстоятельство, что для них установлен порядок государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации.

В качестве источников федерального земельного законодательства должны рассматриваться и договоры (соглашения) о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной

власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Указанные источники в целом образуют федеральный уровень земельного законодательства.

На региональном уровне систему источников земельного законодательства образуют законы и иные нормативные правовые акты, издаваемые на основании федеральных законов (ст. 76 Конституции РФ). Перечень и наименование издаваемых нормативных актов регионального уровня устанавливаются в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что действующая Конституция Российской Федерации, в отличие от Федеративного договора, предусматривавшего принятие по предметам совместного ведения Основ законодательства, не содержит указания на процедуру участия субъектов Российской Федерации в принятии федеральных законов по предметам совместного ведения. Однако это, на наш взгляд, не означает возможности сужения сферы правового регулирования соответствующих отношений на уровне субъекта Федерации. Поскольку Конституция РФ не определяет объема регулирования предмета совместного ведения в рамках федерального закона, то в силу конституционных принципов федерализма и совместного ведения федеральный закон, по нашему мнению, должен предусматривать конкретные полномочия субъектов Федерации по регулированию этих отношений.

Согласно Конституции в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Целевое назначение местного самоуправления определяется как обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130); органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают

местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения; органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, реализация переданных полномочий подконтрольна государству (ст. 132).

Конституция России не устанавливает конкретного перечня объектов, которые могут относиться к муниципальной собственности, за одним исключением. Статья 9 закрепляет возможность нахождения земельных ресурсов в муниципальной собственности. Данное положение имеет принципиальное значение для определения компетенции органов местного самоуправления по отношению к объектам муниципальной земельной собственности.

Правовое регулирование земельных отношений не является исключительной прерогативой органов государственной власти. Согласно ст. 2 Земельного кодекса РФ органы местного самоуправления на основании и во исполнение ЗК РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

Статья 113К РФ в области земельных отношений относит к полномочиям органов местного самоуправления резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработку и реализацию местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель. ЗК РФ предусматривает, что органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными

участками, находящимися в муниципальной собственности.

Таким образом, земельно-правовые акты, издаваемые органами местного самоуправления, являются неотъемлемой составляющей системы правового регулирования земельных отношений, призванных учитывать региональные и местные особенности землепользования.

Представленные нормы конституционного, земельного и иных отраслей права составляют основанные на Конституции России фундаментальные начала правового регулирования земельных отношений как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

1.2. Понятие правового регулирования земельных отношений в сфере использования земельных участков Российской Федерации.

Вопросы земельных правоотношений традиционно занимают одно из центральных мест в исследовании правового регулирования использования земель. Однако в последние десятилетия замечается некоторое ослабление внимания к этой категории. Даже авторы учебных курсов и научно-практических пособий либо вообще не обращаются к земельному правоотношению¹⁷, либо ограничиваются коротким описанием этого правового явления. При обсуждении правового воздействия на земельные отношения они сразу переходят к разговору о земельных отношениях как таковых, минуя тему земельных правовых отношений. При этом иногда исследователи ошибочно не видят существенной разницы между категориями "земельное правоотношение" и "земельное отношение"¹⁸.

Вместе с тем в условиях реализации экономических и социальных реформ, когда земельное законодательство подвергается кардинальным

¹⁷ Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник для вузов. М., 2013.

¹⁸ Анисимов А.П., Чаркин С.А. Объекты земельных правоотношений // Российская юстиция. 2012. № 2.

изменениям (реформируются правовые институты предоставления и изъятия земельных участков, земельного контроля и др.), обращение к категории "земельное правоотношение" особенно актуально. Одним из наиболее острых остается вопрос о земле как об объекте правового регулирования. Взгляды ученых на землю как на объект природы, природный ресурс и объект недвижимости диаметрально противоположны. В таких условиях можно считать упущением то, что земельные правоотношения реже подвергаются системному, комплексному изучению. Тем более что правоотношение - это такое правовое явление, в котором отражается непосредственная связь права и земельного общественного отношения.

Обращение к проблемам земельного правоотношения является важным и в связи с активными дискуссиями, которые ведутся по наиболее существенным земельно-правовым вопросам. Так, продолжаются споры о роли земельного законодательства и отрасли "земельное право" в российской правовой системе. Обсуждаются основные концепции правового воздействия на отношения, касающиеся земли.

Еще одним поводом для обращения к вопросам земельных правоотношений стали кардинальные изменения, произошедшие в самих общественных земельных отношениях. За последние десятилетия возникли новые виды деятельности людей и способы общественного взаимодействия. Как следствие, возникают новые социальные и экономические проблемы. Наряду с этим не прекращается конкурентная борьба за земельные ресурсы, увеличивается негативное воздействие на окружающую среду.

За последние десятилетия обновились и научные взгляды на общество и закономерности его развития. Большое внимание уделяется роли государства в социальных процессах. Реальностью современной законотворческой и управленческой деятельности стали обеспечение кластерной политики и развитие макротерриторий (Дальний Восток, Арктика, др.). Очевидно, что и механизм правового воздействия на земельные отношения не может оставаться неизменным.

Вместе с тем правовая специфика формирования и реализации мер государственно-правового воздействия на отношения по поводу использования и охраны земель в современных условиях исследована не полностью. В частности, одной из наиболее сложных задач остается обеспечение баланса между необходимыми преобразованиями и сохранением правопорядка и стабильности в обществе.

Традиционно актуальными остаются вопросы эффективности норм земельного законодательства. Однако приходится признать, что на стадии разработки законопроектов юридической чистоте конструкций и тому очевидному факту, что правовая норма может быть реализована не иначе как в правоотношении, уделяется недостаточно внимания. Как следствие, земельно-правовые нормы не так редко действуют с искажениями. А политические или экономические идеи, ставшие причиной нововведения, оказываются нереализованными.

Анализ действия норм земельного законодательства демонстрирует зависимость земельного правоотношения не только от правовой нормы, но и от социальных условий: жизненных обстоятельств, правосознания участников правоотношения, сложившегося уклада. Замечено при этом, что даже хорошо сформулированная с точки зрения теории правовая норма может не работать, если она принята без учета специфики регулируемых отношений.

Таким образом, эффективность правового регулирования земельных отношений как ранее, так и теперь во многом зависит от учета юридических и социальных факторов реализации правовой нормы. Исследованию этих проблем может способствовать изучение возникновения и динамики земельных правоотношений как особого вида социальных взаимодействий.

Поскольку проблемы земельных правоотношений изучаются давно, нет возможности провести работу без опоры на предшествующие исследования. Тема урегулированных правом поземельных юридических отношений

впервые была отражена в книгах Л.А. Кассо¹⁹, О.А. Хауке²⁰, Г.Ф. Шершеневича²¹ и др. Начало же систематического изучения проблем земельных правоотношений приходится на начало XX в., отмеченное формированием и развитием представлений о земельном праве и земельном законодательстве. После принятия первого Земельного кодекса РСФСР (1922) отдельные вопросы земельных правовых отношений рассматривались в различных теоретических публикациях и учебной литературе. Наука земельного права никогда не упускала из виду отраслевую специфику земельных правоотношений. Но при этом исследование этого правового явления опиралось на наиболее распространенные взгляды правовой теории на категорию "правоотношение".

Важным этапом разработки комплексной теории земельного правоотношения стало издание в 1958 г. монографии Г.А. Аксененка "Земельные правоотношения в СССР"²². В этой работе автор, следуя принятым в тот период взглядам на государство, право и общество, рассматривал основные теоретические вопросы земельного правоотношения: понятие, структуру, связи с земельным отношением как предметом регулирования. В данной работе юридическая специфика земельного правоотношения исследована в тесной связи с общественными земельными отношениями, которые автор рассматривает как экономические, базисные отношения (что является ее отличительной чертой). Такой подход был сохранен до конца XX в.²³ Обобщенное представление о земельном правоотношении с указанных

¹⁹ Кассо Л.А. Здание на чужой земле: Монография. М., 1905; Он же. Русское поземельное право. М., 1906.

²⁰ Хауке О.А. Крестьянское земельное право. М., 1914

²¹ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1911; Он же. Общая теория права. М., 1910.

²² Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР: Монография. М., 1958.

²³ Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. Н.Д. Казанцева. М., 1958. С. 8; Дембо Л.И. Земельные правоотношения в классово-антагонистическом

позиций высказано, в частности, в монографии Г.А. Аксененка, И.А. Иконицкой, Н.И. Краснова и др. "Общая теория советского земельного права"²⁴.

Работы указанного периода оказали большое влияние на все последующие исследования земельного права. Преобладающим при этом являлось представление о земельном правоотношении как о правовой форме экономических общественных отношений по поводу земли. Следует заметить, что аналогичный подход в известных пределах воспринят и в современных работах.

В разные периоды различные аспекты земельных правовых отношений исследовались А.П. Анисимовым, З.С. Беляевой, С.А. Боголюбовым, Г.Е. Быстровым, Г.А. Волковым, Л.И. Дембо, Б.В. Ерофеевым, И.А. Иконицкой, Ю.Г. Жариковым, Б.Д. Клюкиным, О.М. Козырь, И.О. Красновой, О.И. Крассовым, Е.Л. Мининой, Н.Т. Осиповым, А.А. Русколом, В.В. Петровым, М.А. Турубинером, Г.Н. Полянской, Н.А. Сыродоевым, В.В. Устюковой, Г.В. Чубуковым, С.А. Чаркиным и другими учеными.

Среди последних работ следует обратить внимание на монографию С.А. Чаркина «Земельное правоотношение как межотраслевая категория»²⁵, в которой автор предпринял исследование земельного правоотношения не с отраслевых, а с общетеоретических позиций, предлагая и саму категорию рассматривать как межотраслевое правовое явление.

В последнее время влияние на исследование правовых отношений по поводу земли оказывают идеи, высказываемые при изучении экологических и природоресурсных отношений. К проблемам экологических или

обществе: Монография. Л., 1954; Полянская Г.Н., Рускол А.А. Советское земельное право: Учебник. М., 1951.

²⁴ Аксененок Г.А., Иконицкая И.А., Краснов Н.И. Общая теория советского земельного права: Монография. М., 1983. Т. 1. С. 155 - 167.

²⁵ Чаркин С.А. Земельное правоотношение как межотраслевая категория: Монография. М., 2012.

природоресурсных отношений обращались С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, М.И. Васильева, Г.В. Волков, А.К. Голиченков, О.Л. Дубовик, Н.В. Кичигин, О.С. Колбасов, И.О. Краснова, И.Ф. Панкратов, В.В. Петров, Т.В. Петрова, В.В. Пономарев, Н.И. Хлуденева, Ю.С. Шемшученко, Ю.И. Шуплецова и другие.

Тема земельных правоотношений, как правило, в рамках дискуссий о подходах к правовому регулированию отношений по поводу земли привлекает внимание специалистов иных отраслей права. Отдельные мнения о существовании и содержании земельных правовых отношений высказываются в работах А.Л. Маковского, А.А. Маковской, Е.А. Суханова, С.А. Степанова, В.В. Чубарова и других специалистов.

Очевидным является то, что изучение земельного правоотношения опирается помимо отраслевых и на общетеоретические исследования. Тема правоотношения давно изучается в теории права. Ей посвящали свои работы С.Н. Братусь, Н.А. Власенко, Ю.И. Гревцов, О.С. Иоффе, О.Э. Лейст, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, В.С. Нерсисянц, А.С. Пиголкин, М.М. Рассолов, Ю.А. Тихомиров, Ю.К. Толстой, О.Р. Халфина, Л.С. Явич, другие ученые.

Вместе с тем, как признают специалисты, в теории правоотношения осталось и много дискуссионных вопросов. К ним относятся в том числе проблемы системы, структуры, объекта правоотношения и ряд других²⁶. При этом одни ученые обращаются к правоотношению, исходя из представлений об этой категории исключительно юридических наук. Другие же обращают внимание на то, что формирование правоотношения происходит под воздействием не только нормы права, но и иных социальных факторов. При

²⁶ Малахов В.П., Иванов А.А., Рассолов М.М. Актуальные проблемы теории государства и права: Учебное пособие. М., 2011; Рассолов М.М. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие. М., 2007. С. 241; Проблемы общей теории права и государства: Учебник / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. М., 2004. С. 365.

таком подходе исследование правоотношения ведется с позиций философских и социологических учений о праве.

При изучении земельного правоотношения требуется осуществить выбор научного подхода, который бы наилучшим образом отвечал как современным задачам исследования земельного правоотношения, так и определению его роли в процессах государственно-правового воздействия на земельные отношения. Такой подход, по мнению автора, должен предусматривать обращение к земельному правоотношению в единстве его социальной и правовой природы. Предпринятое в работе исследование направлено на разработку концепции земельного правоотношения в качестве социально-правового явления. Земельное правоотношение рассматривается в данном случае в виде основного способа реализации норм современного земельного законодательства и связующего звена права и общественных земельных отношений.

Обращение к этому правовому явлению как к социально-правовому, есть шаг к формированию общей концепции государственно-правового воздействия на земельные отношения. Основными составляющими такой концепции являются идеи государственной политики в области управления земельными ресурсами, система механизмов и средств правового воздействия на земельные отношения, система земельного законодательства, земельные правоотношения и земельный правопорядок. При этом в основе концептуального подхода к изучению земельного правоотношения остается обеспечение рационального, неистощительного использования земли и устойчивого развития общества.

Следует отметить, что требование рационального использования земель в течение длительного периода времени закреплялось нормами земельного законодательства, и в связи с этим имеется большой опыт практической реализации данной правотворческой задачи.

В действующем законодательстве принцип рационального использования природных ресурсов закреплен в ст. 3 Федерального закона

"Об охране окружающей среды" и рассматривается как один из основных принципов охраны окружающей среды. Земельный кодекс РФ понятие "рациональное" использует фактически применительно к землеустройству (ст. 11.9, 68 ЗК РФ), что, на наш взгляд, существенно сужает регулятивный потенциал федерального земельного законодательства, поскольку основной отраслевой кодифицированный акт не содержит понятия рационального использования земель и не закрепляет позитивных правил рационального землепользования. В то же время термин "рациональное использование земель" достаточно широко применяется в действующем законодательстве. В частности, ст. 285 ГК РФ предусматривает изъятие земельного участка у собственника, если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством.

Следует отметить, что необходимость легального определения правил рационального землепользования продиктована не только нормами гражданского законодательства, но и системой программных актов, определяющих направления развития национального законодательства, а также нормами, регулирующими земельные и иные природоресурсные отношения. Так, ст. 5 Федерального закона "О развитии сельского хозяйства" в качестве необходимой составляющей устойчивого развития сельских территорий называет рациональное использование земель.

Требование рационального использования природных ресурсов нашло отражение и в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года²⁷, которая определяет в качестве одного из приоритетов устойчивого развития рациональное природопользование. Одним из направлений повышения качества жизни российских граждан Стратегия называет обеспечение продовольственной безопасности, которая достигается

²⁷ Утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

в том числе путем предотвращения истощения земельных ресурсов и сокращения сельскохозяйственных земель и пахотных угодий. Тем самым фактически в качестве одного из стратегических направлений обеспечения национальной безопасности указывается требование рационального и эффективного использования земельных ресурсов.

Указанные цели социально-экономического развития и современное состояние земельных ресурсов со всей очевидностью определяют в качестве главной задачи правового регулирования земельных отношений закрепление правил, обеспечивающих рациональное использование земель, и в первую очередь - земель сельскохозяйственного назначения. Потребность в установлении конкретных правил рационального землепользования является объективным требованием, обусловленным и самим назначением земельного законодательства, которое призвано регулировать отношения по использованию и охране земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 3 Земельного кодекса РФ).

В отсутствие норм федерального законодательства, определяющих понятие и критерии рационального использования земель, как было отмечено выше, субъекты Федерации, руководствуясь статьями 72, 73 и 76 Конституции России, используют полномочия по регулированию земельных отношений в указанной части <1>. И в этом направлении продолжает развиваться современное региональное земельное законодательство.

Объективная необходимость обеспечения рационального использования земель обусловила принятие Федерального закона от 29.12.2010 № 435-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения" <1>, который назвал нарушение требований рационального использования земли в качестве основания прекращения права землепользования. В частности, новая редакция п. 3 ст. 6 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" предусматривает, что земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может быть

изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если земельный участок используется с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки; критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и критерии значительного ухудшения экологической обстановки устанавливаются Правительством РФ.

Характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного землепользования, как важнейшего природного ресурса. Это требование, обязательное для всех участников земельных отношений, является базовым для законодательного регулирования порядка пользования землей. Таким образом, конституционное требование рационального использования земельных ресурсов должно быть преобразовано федеральным законодателем в конкретные правила рационального использования земель.

Соответственно, с учетом необходимости закрепления в федеральном земельном законодательстве общего (универсального по отношению ко всем категориям земель) понятия нам представляется возможным дать следующее определение рационального землепользования. Под рациональным использованием земель следует понимать эффективное, целевое (либо с соблюдением иного правового режима) использование земель, осуществляемое с соблюдением публичных интересов, с учетом экологических связей в окружающей природной среде и в сочетании с охраной земли как основы жизни и деятельности человека.

Использованный в определении критерий эффективности (экономической выгоды) призван акцентировать экономическую составляющую землепользования, которое призвано удовлетворить интересы землепользователей как в сфере предпринимательской и иной экономической

деятельности, так и при использовании земель в потребительских целях (садоводство, огородничество и др.). Кроме того, в силу принципа платности землепользования обеспечивается поступление финансовых средств в соответствующие бюджеты, что позволяет решать публично значимые задачи социально-экономического развития соответствующих территорий.

Указание в определении рационального землепользования на необходимость учета экологических связей в окружающей природной среде и охраны земель является одной из главных характеристик надлежащего пользования землей, поскольку это предполагает использование земель в соответствии с природоохранными требованиями, исходя из представления о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации.

Представленное определение отражает общие признаки рационального землепользования, которые могут быть детализированы применительно к конкретным условиям пользования землей. Следует отметить, что представленное понятие отражает наиболее важные и существенные признаки, только при наличии которых использование земель может быть признано рациональным.

1.3. Принципы правового регулирования земельных отношений в сфере использования земельных участков Российской Федерации.

Земельное право является одной из наиболее динамично развивающихся отраслей законодательства как на федеральном, так и на региональном уровнях, что требует адекватного отражения в учебно-методических материалах происходящих изменений в системе правового регулирования земельных отношений.

Однако динамика развития отраслевого законодательства предполагает и

ясное понимание тех основ, которые образуют фундамент построения любой отрасли законодательства.

Особый характер земельных отношений обуславливает специфические принципы правового регулирования этих отношений. Гражданское право основано на началах автономии воли субъектов гражданско-правовых отношений, равенстве участников этих отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора (ст. 1 ГК РФ).

В качестве основных принципов земельного законодательства Земельный кодекс Российской Федерации закрепил:

- учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

- приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде;

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат;

- участие граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством;

- единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами;

- приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. Установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий;

- платность использования земли, согласно которой любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства;

- разграничение государственной собственности на землю на

собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами;

- дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы;

- сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (ст. 1 ЗК РФ).

Анализ приведенных основных принципов земельного права, по моему мнению, позволяет сделать вывод о приоритете так называемых экологических принципов правового регулирования земельных отношений над имущественными.

Таким образом, главными задачами регулирования соответствующих отношений земельным правом прежде всего являются охрана земель и обеспечение их рационального использования посредством государственного управления землепользованием, включая государственный надзор за использованием земель по целевому назначению, нормирование земельных участков, предоставление и изъятие земель и др. Указанные особенности характеризуют метод правового регулирования земельных отношений как основанный на публично-правовых принципах.

Наличие публично-правовых методов регулирования земельных отношений было ранее присуще земельному праву и сохраняет свое значение, поскольку вовлечение земли в гражданский оборот не изменило по существу характера выполняемых ею функций, а лишь расширило их.

Классическое определение гражданского права дал Г.Ф. Шершеневич,

указав: «Гражданское право представляет собой совокупность юридических норм, определяющих частные отношения отдельных лиц в обществе. Следовательно, область гражданского права определяется двумя данными: 1) частные лица как субъекты отношения, 2) частный интерес как содержание отношения»²⁸. Указанные принципы в полном объеме отражают частноправовые методы регулирования гражданских правоотношений. Однако они же показывают принципиальную невозможность их распространения в полной мере на регулирование земельных отношений, поскольку, во-первых, публичные образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования) продолжают играть активную роль не только при осуществлении управления земельными ресурсами, но и выступая как публичные собственники земель; во-вторых, государство при регулировании земельных отношений в максимальной степени должно стремиться обеспечить рациональное использование и охрану земель, что в значительной степени сужает сферу частного интереса как содержания соответствующих земельных отношений²⁹.

Особенности земельных отношений учитываются и в дальнейшем должны получить развитие в рамках земельного права, основанного, как отмечалось в литературе, на сочетании регулирования отношений по использованию и охране земли не только как объекта имущественных отношений, объекта хозяйственного использования, но и как природного объекта и ресурса.

1.4. Реализация основных принципов правового регулирования земельных отношений Российской Федерации, в судебной практике.

²⁸ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). М., 1995. С. 11.

²⁹ Указанный вывод следует из содержания ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, которая предопределяет приоритет публичных интересов в сфере правового регулирования использования и охраны земель.

Важное значение в реализации основных принципов земельного права имеет судебная практика, которая в современной правовой доктрине рассматривается как особая форма выражения правовой политики, имеющая целью обеспечение надлежащего уровня правосудия по всем категориям дел, для защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также иных субъектов правоотношений³⁰.

В части разрешения земельных споров статья 64 Земельного кодекса РФ указывает на судебный порядок их разрешения³¹, что позволяет рассматривать судебную практику как способ реализации основных принципов земельного права.

В научной литературе принципы земельного права рассматриваются как основополагающие начала правового регулирования земельных отношений, как основные политико-правовые цели регулирования земельных отношений, основы содержания и функционирования земельного законодательства³².

Представляется верным определять в системе основных принципов земельного права принципы, закрепленные в Конституции России (ст. 9, 36, 42, 58 и др.), которые выполняют функцию конституционных основ правового регулирования земельных отношений, и в этом контексте они должны рассматриваться в качестве фундаментальных основ земельного права, определяющих цели и задачи правового регулирования земельных отношений. А также классифицировать по источнику закрепления иные принципы, установленные земельным законодательством, которые являются

³⁰ Малько А.В., Афанасьев С.Ф. Российская судебная политика: особенности формирования с учетом национальных и международных аспектов // Государство и право. 2014. № 7. С. 19 - 26.

³¹ Харьков В.Н. Актуальные вопросы теории и судебной практики рассмотрения земельных споров // Новая правовая мысль. 2012. № 5. С. 42 - 47.

³² Волков Г.А. Принципы земельного права России. М.: ОАО "Издательский дом «Городец», 2005. С. 7 - 31.

соподчиненными с конституционными принципами и призваны детализировать конституционные положения в контексте отраслевых целей и задач правового регулирования земельных отношений³³.

Основные принципы земельного законодательства содержатся в статье 1 Земельного кодекса РФ, таковыми являются:

- учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

- приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде;

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат;

- участие граждан, общественных организаций (объединений) и

³³ Харьков В.Н. Цели и задачи земельного законодательства как основа содержания земельных правоотношений // Экологическое право. 2013. № 2. С. 8 - 12.

религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которым граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством;

- единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами;

- приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами;

- платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства;

- разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, согласно которому

правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами;

- дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы;

- сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Сравнительный анализ приведенных основных принципов земельного законодательства свидетельствует, что они имеют основополагающее значение для государственной земельно-правовой политики³⁴, призваны обеспечить единство правового регулирования земельных отношений на всей территории Российской Федерации и тем самым обеспечить реализацию положений статьи 2 Земельного кодекса РФ, в соответствии с которыми федеральное земельное законодательство и земельное законодательство субъектов Российской Федерации должны соответствовать Конституции России и Земельному кодексу РФ.

К основным принципам земельного законодательства, призванным обеспечить единство государственной земельно-правовой политики, следует отнести принципы земельного законодательства, основанные на положениях Конституции России, в частности, учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной

³⁴ Харьков В.Н. Правовые основы государственной земельной политики // Правовые вопросы недвижимости. 2013. № 1. С. 13 - 15.

части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю (ст. 9 Конституции РФ); сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (ст. 36 Конституции РФ), и др.

Помимо значения фундаментальных основ правового регулирования земельных отношений, конституционные принципы должны рассматриваться в качестве главного критерия оценки правомерности действий (бездействия) участников земельных правоотношений. Это обусловлено положениями статьи 15 Конституции России, согласно которым Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации.

Пленум Верховного Суда РФ Постановлением от 31.10.1995 № 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия"³⁵ установил условия и порядок применения положений Основного Закона России в судебной практике. Пленум указал, что согласно приведенным выше положениям статьи 15 Конституции России судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом

³⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия". Действует в редакции Постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 06.02.2007 № 5 и от 16.04.2013 № 9. См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 2; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 5; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 6.

правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию Российской Федерации в качестве акта прямого действия.

Пленум в названном Постановлении указал, что суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности:

а) когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

б) когда Конституционным Судом Российской Федерации выявлен пробел в правовом регулировании либо когда пробел образовался в связи с признанием не соответствующими Конституции нормативного правового акта или его отдельных положений с учетом порядка, сроков и особенностей исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации, если они в нем указаны.

Также Пленум в указанном Постановлении отметил, что в случаях, когда статья Конституции Российской Федерации является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения. Наличие решения Конституционного Суда Российской Федерации о признании неконституционной той или иной нормы закона не препятствует применению закона в остальной его части.

В случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции подлежащий применению по конкретному делу закон, суд обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности этого закона. Такой запрос в соответствии со статьей 101 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"³⁶ может быть сделан судом

³⁶ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

любой инстанции и в любой стадии рассмотрения дела.

Таким образом, Конституция России рассматривается Верховным Судом РФ как обладающий высшей юридической силой законодательный акт, непосредственно регулирующий в соответствующей части общественные отношения.

Действующая Конституция России закрепляет, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9). Указанная конституционная норма находится в главе I "Основы конституционного строя" и является определяющей для характера регулирования условий и порядка пользования землей в соответствии со ст. 16 Конституции, закрепившей, что положения главы I Конституции составляют основы конституционного строя России. В научной литературе справедливо отмечается, что положения первой главы Конституции России занимают главное место в иерархии конституционных норм и обладают особой правовой природой. В связи с чем другие конституционные нормы конкретизируют соответствующие положения первой главы, и эти принципы являются рамками, пределы которых определяют смысл и содержание всех иных правовых норм, включая нормы земельного законодательства³⁷.

Отраслевые принципы права также имеют большое значение в судебной практике в связи с положениями статьи 11 Гражданского процессуального кодекса РФ и статьи 13 Арбитражного процессуального кодекса РФ, в соответствии с которыми общие начала права, под которыми следует понимать конституционные принципы и принципы земельного законодательства, являются основой для разрешения дела (земельного спора) по аналогии права.

³⁷ Харьков В.Н. Конституционно-правовое регулирование рационального и эффективного использования и охраны земель в Российской Федерации // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. Вып. 3. Ч. II. Тула: Изд-во ТулГУ, 2013. С. 219 - 224.

В судебных постановлениях достаточно часто делаются ссылки на соответствующие нормы Конституции России и основные принципы земельного законодательства.

Некоторые выводы судов о статусе принципов носят расширительный характер. Так, в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 19.04.2011 № 15932/10³⁸ указано, что судебная инстанция руководствуется конституционным принципом платности землепользования, при том что Конституция России такого принципа не устанавливает. Принцип платности землепользования является принципом земельного законодательства и прямо закреплен в подпункте 7 п. 1 статьи 1 Земельного кодекса РФ.

Широко используются в судебной практике положения Конституции России о собственности при разрешении имущественных споров. В частности, судами общей юрисдикции и арбитражными судами используются положения статьи 35 Основного Закона России, согласно которым право частной собственности охраняется законом; каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами; никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда; принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Примером может служить Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26.07.2011 № 2379/11³⁹, в котором было указано, что при выплате компенсации необходимо обеспечивать реализацию положений части 2 статьи 35 Конституции Российской Федерации.

Позитивным примером применения положений статьи 36 Конституции России является Определение Верховного Суда РФ от 28.01.2014 № 18-КГ13-

³⁸ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 19.04.2011 № 15932/10 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 8.

³⁹ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26.07.2011 № 2379/11 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 11.

129⁴⁰, в котором сочетается толкование конституционных принципов и земельно-правовых принципов. В частности, судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ квалифицировала выводы нижестоящих судебных инстанций как основанные на неправильном толковании и применении норм права на основе положений части 2 статьи 36 Основного Закона, которыми установлено, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц, а также руководствуясь принципом земельного законодательства, закрепленным в подпункте 8 п. 1 статьи 1 Земельного кодекса РФ, об определении правового режима земель исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Однако в судебной практике не всегда правильно применяются конституционные и земельно-правовые принципы. Примером может служить дело № А68-5893/2013, рассмотренное Арбитражным судом Калужской области и другими судебными инстанциями⁴¹. Основанием для отмены кассационной инстанцией вынесенных судебных постановлений стало неверное применение основного принципа земельного законодательства об определении правового режима земель исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Данный принцип и основанные на нем нормы земельного законодательства ограничивают права собственника земельного участка в соответствии со статьей 36 Конституции России.

Кроме того, принцип целевого использования земель представляет собой

⁴⁰ См.: http://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=578772.

⁴¹ См.: <http://kad.arbitr.ru/Card/2c2b0a4f-fbb2-4810-806b-aeflebfcd26e>.

одну из важнейших составляющих рационального использования⁴² и охраны земель⁴³, требований, вытекающих из положений статьи 9 Конституции России.

Обеспечение правильного и единообразного применения судами норм земельного законодательства, что является формой реализации принципов земельного права, по нашему мнению, может быть обеспечено помимо точного и неукоснительного соблюдения положений Конституции России, посредством указания в руководящих разъяснениях Верховного Суда РФ о необходимости использования основных принципов земельного законодательства, которые подлежат применению при толковании норм земельного законодательства. При применении норм земельного права следует исходить из общего правила, что толкование правовых норм осуществляется исходя из содержания соответствующих норм и с учетом конституционных принципов и основных принципов земельного законодательства.

При этом основные принципы земельного законодательства подлежат применению при толковании не только федеральных нормативно-правовых актов, но и норм земельного законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативно-правовых актов, регулирующих земельные отношения.

1.5. Коррупционные риски в управлении земельными участками.

Выполнению задачи по предупреждению коррупции, ее проявлений может способствовать выявление и устранение коррупционных рисков. Одной

⁴² Харьков В.Н. Рациональное использование земельных ресурсов: понятие и правовое регулирование // Государство и право. 2000. № 9. С. 28 - 37.

⁴³ Харьков В.Н. Конституционные основы охраны земель в Российской Федерации / Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 14: В 2 т. Т. 1. М.: ООО «Издательство «Юрист», 2014. С. 791 - 795.

из коррупционнoемких сфер являются оборот и использование земельных ресурсов, что обуславливает возникновение высоких коррупционных рисков в сфере землепользования. В статье формулируется определение понятия коррупционного риска как вероятности (возможности) совершения коррупционных правонарушений и наступления неблагоприятных последствий. Коррупционные риски представляют собой комплекс правовых, экономических, политических, социальных рисков, которые могут привести к совершению коррупционного правонарушения и негативным последствиям. В статье даются примеры источников, причин и факторов коррупционного риска в сфере землепользования. Предлагается классификация коррупционных рисков в сфере землепользования на три группы в зависимости от источника коррупционного риска.

На основе анализа законодательства о переводе земель из одной категории в другую приводится пример коррупционного риска в сфере землепользования. Анализируются методы предупреждения или минимизации коррупционных рисков в сфере землепользования. Делается вывод о необходимости разработки соответствующих методик. Подчеркивается, что прозрачность земельных отношений, доступность сведений о земельных участках, их характеристиках (границах, свойствах, ограничениях, обременениях) следует признать основополагающим антикоррупционным фактором в сфере землепользования, а также роль государственного кадастра недвижимости. Область применения результатов: правотворческая деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере землепользования, государственное и муниципальное управление в сфере землепользования.

Коррупция и борьба с ней как тема юридических, экономических, криминологических исследований приобрела особую актуальность в связи с проводимой на протяжении ряда последних лет целенаправленной государственной политикой в сфере противодействия коррупции. Одним из основных элементов противодействия коррупции является деятельность по

предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции), по предупреждению коррупционных правонарушений в рамках борьбы с коррупцией, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Нельзя не согласиться, что предупреждение коррупции, ее проявлений должно обеспечиваться на наиболее ранней стадии, до совершения коррупционных правонарушений, до наступления негативных последствий таких правонарушений. Выполнению данной сложнейшей задачи может способствовать выявление и устранение коррупционных рисков, которые пока не получили должного отражения в законодательстве о противодействии коррупции и научной литературе.

Целенаправленное и системное выявление и устранение положений нормативных правовых актов, которые безусловно или с высокой степенью вероятности порождают коррупционные риски, рассматривается в качестве варианта снижения (устранения) коррупциогенности нормативных правовых актов наряду с общим повышением их качества⁴⁴.

Одной из коррупционнoемких сфер хозяйственной деятельности являются оборот и использование земельных ресурсов. Несмотря на то, что Российская Федерация обладает значительными земельными ресурсами, значительная часть которых не используется в экономике или используется неэффективно, земли вокруг крупных городов, в рекреационно привлекательных местах вокруг водоемов, в границах особо охраняемых природных территорий пользуются высоким спросом и обладают высокой рыночной стоимостью. Относительная ограниченность таких земель и высокая рыночная стоимость земельных участков обуславливают высокие коррупционные риски при их распределении.

⁴⁴ Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С. 49 - 50.

Не случайно в Указе Президента Российской Федерации "О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы"⁴⁵ Правительству Российской Федерации в том числе поручено осуществить анализ коррупционных рисков в сфере жилищно-коммунального хозяйства, потребительского рынка, строительства, а также при реализации крупных инфраструктурных проектов и обеспечить внедрение комплекса мер, направленных на снижение уровня коррупции в данных сферах и представить доклад о результатах исполнения до 1 сентября 2015 г. Хотя в данном поручении Президента Российской Федерации землепользование не названо в качестве объекта изучения, соответствующая проблематика, несомненно, будет затронута в рамках анализа сфер строительства и реализации крупных инфраструктурных проектов, поскольку ни один проект строительства или крупный инфраструктурный проект не могут быть реализованы без оформления земельных отношений.

В юридической литературе термин «коррупционные риски» активно используется при характеристике коррупционных проявлений. Однако комплексный анализ данного понятия, его элементов, способов предупреждения коррупционных рисков в литературе практически отсутствует; в частности, не выработано понятие коррупционного риска. Между тем данная категория требует системного, комплексного анализа. Прежде всего, попытаемся выработать определение коррупционного риска.

Обратимся к понятию «риск», которое является многоаспектным, исследуется в рамках множества отраслей научного знания в российской и зарубежной науке. Правовая сфера не является исключением, хотя следует отметить, что общетеоретические подходы к изучению риска в рамках теории права до сих пор не выработаны и являются актуальнейшей проблемой современного права, ждут своего исследователя.

⁴⁵ Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

Ю.А. Тихомиров в этой связи отмечает, что риск как явление присущ развитию всех отраслей права, и с позиции теории права риск является объектом сложного механизма правового регулирования, который еще не сложился полностью. Предстоит преодолеть узкоотраслевой подход и рассматривать риск как явление, сопутствующее правовому развитию, как модель альтернативно-негативной реализации права, реальность которой грозит деформацией конечных правовых результатов и резким снижением качества правового регулирования⁴⁶.

В иностранной юридической литературе риск рассматривается как возможность потери или ущерба (вреда) и как ответственность за потерю или ущерб, если это произойдет. В правовом поле проблема риска возникла из практики, поскольку основные озабоченности людей заключаются в распознавании и оценке правового риска и в смягчении его последствий. При этом отмечается, что общее понятие правового риска до сих пор не выработано⁴⁷. С данным выводом нельзя не согласиться. Действительно, риск в отечественной юридической литературе рассматривается практически исключительно в отраслевом контексте уголовного, гражданского, трудового, административного законодательства, иных отраслей права и законодательства⁴⁸. Комплексный общетеоретический анализ правовых

⁴⁶ Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право: научное издание. М.: Изд-во Московского университета, 2012. С. 25

⁴⁷ Shoushuang Li The legal environment and risks for foreign investment in China. Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 2007. P. 1

⁴⁸ Адамов Н.А., Протасова С.А. Правовые риски и особенности железнодорожной логистики в Калининграде // Законодательство и экономика. 2014. № 3; Абрамов В.В. Категория «риск» в гражданском праве // Гражданское право. 2013. № 6. С. 30 - 34; Ворожевич А.С. Договор венчурного инвестирования: сущность, конструкция, проблемы минимизации рисков инвесторов // Закон. 2013. № 4. С. 139 - 147; Гарбатович Д. Проблемы применения нормы об обоснованном риске // Уголовное право. 2013. № 2. С. 10 - 15; Киреев В.В. Конституционные риски: проблемы правовой теории и

рисков встречается в юридической литературе достаточно редко⁴⁹.

Правовой риск является одной из разновидностей рисков наряду с множеством иных рисков, например экономических, политических, демографических⁵⁰. Из общего понимания риска как "возможности наступления неблагоприятного события (результата)"⁵¹ и легального определения коррупции в Федеральном законе "О противодействии коррупции"⁵² можно сформулировать определение понятия коррупционного риска как "вероятности (возможности) совершения коррупционных правонарушений и наступления неблагоприятных последствий". При таком подходе под коррупционным риском понимается именно определенная возможность возникновения коррупционных проявлений в будущем.

Является ли данный вид риска самостоятельным или носит синтетический характер, объединяя в себе элементы правового риска, экономического риска, экологического риска? В юридической литературе высказывается мнение, что риск приобретает юридическое значение лишь при наступлении негативных последствий. Любая рискованная успешная предпринимательская (или иная) деятельность не нуждается в правовой оценке. Лицо привлекает к себе внимание юрисдикционных органов лишь в случае причинения вреда. При этом в той же работе автор делает вывод о том, что риск предполагает деятельность в рамках правового поля⁵³. По нашему

политической практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 24 - 27

⁴⁹ Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5 - 16

⁵⁰ Гончаренко Л.П., Филин С.А. Риск-менеджмент. М., 2010. С. 43.

⁵¹ Струченкова Т.В. Валютные риски: учебное пособие. М.: Финакадемия, 2009. С. 6.

⁵² Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁵³ Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ: монография / А.А. Арямов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РАП; Волтерс Клувер, 2010. С. 25.

мнению, юридическое значение риск приобретает, становится "правовым" не при наступлении негативных событий, а в процессе идентификации такого риска, еще до наступления какого-либо результата.

Таким образом, правовой риск означает вероятность наступления неблагоприятных юридических последствий. При таком понимании коррупционный риск мог бы быть отнесен к разновидности правовых рисков, поскольку согласно нашему определению коррупционного риска подразумевает наступление негативных последствий в виде совершения коррупционного правонарушения и причинения ущерба. Вместе с тем коррупционный риск предполагает наступление не только правовых последствий в виде коррупционного правонарушения, но и иные негативные последствия для государства и общества: причинение экономического ущерба, снижение доверия и ухудшение репутации органов государственной власти и местного самоуправления, снижение уровня конкуренции на рынке, ухудшение криминогенной обстановки, создание благоприятной почвы для социальных конфликтов. Таким образом, коррупционные риски не охватываются исключительно правовой материей и несут в себе также экономическую, политическую, социальную составляющую, то есть они представляют собой комплекс правовых, экономических, политических, социальных рисков, которые могут привести к совершению коррупционного правонарушения и негативным последствиям.

Для исследования природы рисков применительно к информационным рискам в экономической литературе предлагается определить сущность и взаимосвязь таких понятий, как "источник", "причина" и "фактор" риска. Под источником информационных рисков понимается субъект, объект, процесс или явление, в котором реализуются причины таких рисков, а именно: специалист, процесс обработки информации, программа, объекты внешней среды. Источники порождают риски при определенных условиях, в силу определенных причин. Причиной риска служит явление (событие), вызывающее, обуславливающее риск. Причина определяет внутренние

источники активности процессов или объектов, порождающих риски. Фактором риска является состояние процесса или объекта, которое способствует реализации риска⁵⁴. Данные понятия вполне возможно использовать и при характеристике коррупционных рисков в любой сфере хозяйственной деятельности.

В юридической литературе под коррупционными факторами понимаются положения (дефекты норм и правовые формулы) нормативных правовых актов, которые могут способствовать проявлениям коррупции. Выделяются типичные коррупционные факторы, которые группируются на факторы, связанные с реализацией властных полномочий в качестве дискреционных; факторы, связанные с наличием правовых пробелов; факторы системного характера⁵⁵.

Применительно к сфере землепользования источниками коррупционных рисков является деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц в сфере управления земельными ресурсами; хозяйственная деятельность граждан и юридических лиц в сфере оборота земельных участков; законодательство, регламентирующее отношения землепользования.

В качестве причин коррупционных рисков можно назвать дефекты законодательства, наличие в нем коррупционных норм; нарушение или невыполнение органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностных лиц требований законодательства, должностных инструкций, несоблюдение законодательства в сфере землепользования и антикоррупционного законодательства физическими и юридическими лицами.

⁵⁴ Завгородний В.И. Информационные риски и экономическая безопасность предприятия: монография. М.: Финакадемия, 2008. С. 10 - 11.

⁵⁵ Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С. 58 - 59.

В числе факторов коррупционного риска в сфере землепользования можно выделить следующие: недостаточная четкость законодательства и наличие противоречий в нем; нестабильность законодательства; недостаточный профессиональный уровень должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления; низкий уровень правосознания населения; неинформированность общественности по вопросам землепользования; неэффективность общественного контроля как следствие неразвитости гражданского общества⁵⁶; недостаточная правовая, особенно судебная, защита прав на земельные участки граждан и юридических лиц от действий государства, а также третьих лиц.

Выделение источников, причин, факторов коррупционного риска является очень важной задачей не только с теоретической, но и с практической точек зрения, поскольку эффективность предупреждения или минимизации коррупционных рисков может быть обеспечена только путем одновременного воздействия на все элементы коррупционных рисков (источники, причины, факторы).

Определив понятие коррупционного риска и его соотношение с иными видами рисков, возможно предложить классификацию коррупционных рисков в сфере землепользования. Коррупционные риски в сфере землепользования можно подразделить на три группы в зависимости от источника коррупционного риска: 1) коррупционные риски в законодательстве в сфере землепользования; 2) коррупционные риски, вытекающие из правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; 3) коррупционные риски, возникающие в хозяйственной деятельности физических и юридических лиц в сфере

⁵⁶ Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, А.В. Сороко и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013.

землепользования.

Интересно, что данная классификация вполне коррелирует с классификацией правовых рисков, предложенной в зарубежной литературе, на:

1) институциональные (исходные) риски, порождаемые неопределенными положениями правовых регуляций, изменением основ или исходными пробелами. Институциональные риски могут возникать вследствие: неопределенности в праве⁵⁷, пробелов в праве, изменений права;

2) поведенческие риски, возникающие из противоправного поведения⁵⁸.

Предложенная нами классификация имеет практическое значение, поскольку предупреждение или минимизацию коррупционных рисков необходимо осуществлять путем принятия мер в отношении трех видов коррупционного риска одновременно. Следует отметить, что коррупционные риски второй и третьей групп во многом обусловлены рисками первой группы, но не охватываются ими полностью. Иными словами, все без исключения коррупционные риски в сфере землепользования нельзя "списать" исключительно на недостатки действующего законодательства.

В рамках данной статьи не ставилась задача рассмотреть конкретные коррупционные риски в землепользовании. Соответствующие исследования уже проводились в российской юридической науке⁵⁹. Отметим лишь основные "больные точки" в землепользовании, которые часто становятся объектом коррупционных проявлений: формирование земельных участков,

⁵⁷ Власенко Н.А. Неопределенность в праве: природа и формы выражения // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 32 - 44; Власенко Н.А. Правопонимание в свете категорий определенности и неопределенности // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 37 - 44.

⁵⁸ Shoushuang Li. Ibid. P. 2 - 3.

⁵⁹ Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: дис. д-ра юрид. наук. М., 2009; Астанин В.В. Методика выявления коррупциогенных рисков в сфере землепользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства // Российская юстиция. 2008. № 6.

предоставление земельных участков для строительства, перевод земель или земельных участков из одной категории в другую, изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, установление ограничений землепользования через установление зон с особыми условиями использования территорий, разработка градостроительной документации (генеральных планов, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории).

Укажем на один показательный пример того, как правовой пробел в земельном законодательстве может стать источником значительного коррупционного риска. Речь идет об изменении вида разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения, а именно сельскохозяйственных угодий, если это не связано с изменением категории земель. Проблема заключается в том, что в действующем законодательстве не регламентирован вопрос изменения вида разрешенного использования сельскохозяйственных угодий (сельскохозяйственное производство), например на дачное строительство, или использования земельных участков для личного подсобного хозяйства или садоводства⁶⁰.

В юридической литературе в этой связи отмечается, что отсутствие надлежащего правового регулирования в данной сфере ставит в крайне невыгодное положение огромное количество собственников земельных участков. Автор приходит к неутешительному выводу о том, что в принципе возможность изменения вида разрешенного использования земельных участков, относящихся к сельскохозяйственным угодьям, на практике

⁶⁰ Данная проблема признается и органами государственной власти. В письме Министерства экономического развития Российской Федерации от 8 июля 2011 г. № 14310-ИМ/Д23 отмечается, что действующее законодательство не содержит однозначных норм, регулирующих порядок изменения видов разрешенного использования земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения. См.: Письмо Минэкономразвития России от 8 июля 2011 г. № 14310-ИМ/Д23 «Об изменении вида разрешенного использования земельного участка» // СПС «КонсультантПлюс».

существует, но она носит полулегальный характер. Никто не даст гарантий, что в последующем соответствующее решение органа местного самоуправления не будет отменено в судебном порядке по иску прокурора или какого-то заинтересованного лица⁶¹.

Какие средства и инструменты (не обязательно правовые) могут быть использованы с целью предупреждения или минимизации коррупционных рисков в сфере землепользования? В экономической литературе для предупреждения или минимизации рисков и их последствий предлагается использовать механизм управления рисками (риск-менеджмент), который в рамках одного из предлагаемых подходов может включать следующие элементы: анализ рынка (сбор и обработку данных по аспектам риска, качественный и количественный анализ рынка) и меры по устранению и минимизации риска (выбор и обоснование предельно допустимых уровней риска, выбор методов снижения риска, формирование вариантов рискованного вложения капитала, оценку их оптимальности на основе сопоставления ожидаемой отдачи (прибыли и т.п.) и величины риска, выбор наиболее эффективного варианта)⁶².

Представляется, что аналогичная система оценки коррупционных рисков может быть внедрена и в сфере правотворчества и правоприменительной практике. Например, она может найти свое применение в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Система оценки коррупционных рисков должна использоваться и на более ранней стадии правотворческой деятельности, при разработке

⁶¹ Серов О.О. Изменение вида разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения: особенности правового регулирования и тенденции развития законодательства // Юрист. 2013. № 3. С. 34 - 38.

⁶² Гранатуров В.М. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Дело и Сервис, 2010. С. 30 - 31.

юридических прогнозов и подготовке на их основе правовых моделей⁶³. Следует согласиться с Ю.А. Тихомировым, который полагает, что одним из элементов юридического прогнозирования являются правовые риски. Их анализ позволяет предвидеть как повторяющиеся, так и возможные и неожиданные отклонения от правовых моделей и правовых регуляторов. Диагностика рисков означает использование различных средств отраслей гражданского, административного, финансового, трудового, экологического и других отраслей законодательства. Тем самым появляется возможность как предотвращения правовых рисков, так и минимизации ущерба⁶⁴. По нашему мнению, помимо правовых рисков в процессе юридического прогнозирования должны учитываться и коррупционные риски и факторы.

Первые шаги в направлении внедрения методик предупреждения или минимизации коррупционных рисков уже делаются. Отметим Методику первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов⁶⁵ и Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции⁶⁶, разработанные во исполнение п. 25 Указа Президента Российской Федерации "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции"⁶⁷ и в соответствии со ст. 13.3 Федерального закона "О противодействии коррупции".

⁶³ Нанба С.Б. Право: модели и отклонения// Журнал российского права. 2014. № 6. С. 145 - 149; Рафалюк Е.Е., Кичигин Н.В. Реализация правовых моделей: проблемы.

⁶⁴ Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5 – 16.

⁶⁵ Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С. 58.

⁶⁶ Документ официально опубликован не был. См.: СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁷ Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции" // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1670.

Как представляется, целесообразна разработка сразу трех методик предупреждения или минимизации коррупционных рисков в сфере землепользования: в сфере правотворчества, в сфере деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в сфере хозяйственной деятельности юридических и физических лиц. Необходимость внедрения в юридическую практику методик предупреждения или минимизации коррупционных рисков обусловлена еще и тем, что, как правило, на практике коррупционные риски невозможно полностью исключить в силу различных субъективных и объективных причин. Поэтому такие методики смогут помочь минимизировать коррупционные риски, подготовить соответствующие контрмеры.

В экономической литературе выделяется целый ряд способов (методов) минимизации финансовых рисков. К ним относятся методы трансформации рисков (отказ от риска, снижение частоты ущерба, уменьшение размера убытков, разделение риска, аутсорсинг риска, предоставление гарантий), методы финансирования рисков (создание резервов, самострахование, страхование, поддержка государственных или муниципальных органов, спонсорство)⁶⁸, выделяются способы обеспечения рисков (неустойка, страхование рисков, дублирование действий, залог, гарантия, деривативы и другие) и управления рисками (провокация встречного иска, диверсификация деятельности, мораторные процедуры, предусмотренные законодательством, систематический контроль за диагностикой рисков, брендинг бизнеса и другие)⁶⁹.

Очевидно, что большинство указанных способов не применимы для предупреждения или минимизации коррупционных рисков, в том числе в

⁶⁸ Кудрявцев А.А. Интегрированный риск-менеджмент: учебник. СПбГУ, экон. факультет. М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2010. С. 157 - 158.

⁶⁹ Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ: монография / А.А. Арямов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РАП; Волтерс Клувер, 2010. С. 180 - 195.

сфере землепользования. Очевидно также, что для всех коррупционных рисков в сфере землепользования невозможно выделить общие методы их предупреждения или минимизации. С учетом предложенной нами классификации в сфере землепользования можно попробовать выделить следующие группы методов: методы устранения или минимизации коррупционных рисков в земельном, градостроительном, гражданском и ином законодательстве, регламентирующем землепользование; методы устранения или минимизации коррупционных рисков в правоприменительной практике органов государственной власти (органов местного самоуправления); методы устранения или минимизации коррупционных рисков в хозяйственной деятельности землепользователей. Наиболее разработанными в научной литературе являются методы предупреждения и минимизации коррупционных рисков в законодательстве.

Основным средством предупреждения коррупционных рисков в процессе правотворчества является антикоррупционная экспертиза, проводимая на основании Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁷⁰. Важность проведения данной экспертизы сложно переоценить. Как отмечается в юридической литературе, особенно важным представляется установление контроля за наличием в конкретных правовых нормах коррупциогенных рисков и факторов, в связи с чем необходимо проведение независимой научной и правовой антикоррупционной экспертизы законопроектов в период их разработки и обсуждения⁷¹.

При этом следует отметить, что ни указанный Федеральный закон, ни

⁷⁰ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

⁷¹ Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 68 - 80.

Правила и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"⁷², не предусматривают выявление и анализ антикоррупционных рисков, разработку мер по их предупреждению или минимизации. В этой связи представляется целесообразным рассмотреть вопрос о дополнении Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов указаниями на выявление и анализ коррупционных рисков и факторов.

На стадии правоприменительной деятельности специальных средств предупреждения или минимизации коррупционных рисков законодательство не предусматривает. Можно утверждать, что данная задача возлагается на все реализуемые антикоррупционные механизмы, установленные законодательством о противодействии коррупции, в том числе предоставление сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, о расходах; предупреждение конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Меры по профилактике коррупции, установленные в ст. 6 Федерального закона "О противодействии коррупции", являются, по нашему мнению, не чем иным, как мерами по предупреждению или минимизации коррупционных рисков.

В качестве средства оценки коррупционных рисков в правоприменительной деятельности может быть использован мониторинг правоприменения, осуществляемый на основании Указа Президента Российской Федерации "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации".

⁷² Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

Федерации"⁷³. Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденном данным Указом, предусмотрен мониторинг нормативных правовых актов Российской Федерации в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов. По нашему мнению, в качестве предмета такого мониторинга, помимо коррупциогенных факторов, могут выступать и коррупционные риски.

Среди средств предупреждения или минимизации коррупционных рисков на стадии правоприменительной деятельности и хозяйственной деятельности граждан и юридических лиц следует отдельно выделить информационное обеспечение в сфере землепользования. Данное направление обеспечивается прежде всего ведением государственного кадастра недвижимости, представляющего собой федеральный государственный информационный ресурс, систематизированный свод сведений об учтенном недвижимом имуществе, а также иных сведений (о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий)⁷⁴. Сведения государственного кадастра недвижимости о границах земельных участков, ограничениях их использования, границах зон с особыми условиями использования территорий должны обеспечивать прозрачность земельных отношений, уменьшая тем самым коррупционные риски.

По нашему мнению, прозрачность земельных отношений, доступность сведений о земельных участках, их характеристиках (границах, свойствах, ограничениях, обременениях) следует признать основополагающим

⁷³ Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

⁷⁴ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Ч. 3, ст. 1 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

антикоррупционным фактором в сфере землепользования.

К сожалению, в настоящее время государственный кадастр недвижимости проходит стадию формирования, наполнения данными, не является полным информационным ресурсом, содержит ошибки. В юридической литературе указывается на то, что до сих пор одной из острейших проблем кадастрового учета недвижимости является то, что в системах учета имеют место дублирование функций и наличие погрешностей в сведениях об объектах недвижимости вследствие многократного ручного введения, различий в идентификации объектов и субъектов права, а также сложности проверки взаимного расположения объектов и непротиворечивости информации, содержащейся в разрозненных информационных системах⁷⁵. В результате в ряде случаев государственный кадастр недвижимости из средства борьбы с коррупционными рисками может в определенных случаях превращаться в их источник.

Еще одним перспективным средством снижения коррупционных рисков является обеспечение участия общественности в принятии решений, касающихся вопросов землепользования, общественный земельный контроль. Такое участие может осуществляться в различных формах: публичных и общественных слушаний, проведении сходов граждан. Помощь в осуществлении общественного контроля в сфере землепользования сможет оказать Федеральный закон "Об основах общественного контроля в Российской Федерации".

⁷⁵ Чаркин С.А. Проблемы исправления ошибок, возникающих в ходе проведения кадастрового учета недвижимости // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 2. С. 16 - 19.

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

2.1. Государственная политика в правовом регулировании земельных отношений в сфере использования земельных участков Российской Федерации.

Применительно к исследованию взаимосвязи государственной политики и правового регулирования определенной группы общественных отношений для уяснения сущности государственной политики целесообразно использовать телеологический подход, основанный на анализе целеполагания и целедостижения. С этих позиций государственную политику следует понимать в узком и широком смысле. В первом смысле государственная политика представляет собой определение целей и задач, которые стоят перед государством в определенной сфере общественной жизни, а также определение комплекса средств, которые необходимы для их достижения. В широком смысле под государственной политикой следует понимать деятельность органов государственной власти, а также иных субъектов, направленную на достижение определенных целей. В этом значении государственная политика также может рассматриваться как реализация государственной политики в узком смысле.

На первый взгляд значение права определяется тем, что оно является одним из средств реализации государственной политики. Такое определение соотношения права и политики находит отражение как в программных документах органов государственной власти, так и в научной литературе. Например, в проекте Стратегии экологической безопасности Российской

Федерации на период до 2025 г.⁷⁶ указано, что экологическая безопасность достигается проведением единой государственной политики, представляющей собой совокупность скоординированных мер политического, правового, социально-экономического, организационного, информационного и иного характера⁷⁷. С.А. Боголюбов определяет соотношение политики и правотворчества следующим образом: во-первых, политика влияет на правотворчество, во-вторых, она осуществляется с помощью правотворчества в той степени, в какой правотворчество является ее орудием⁷⁸.

Между тем значение права в вопросах выработки и реализации государственной политики значительно шире. Во-первых, разработка государственной политики осуществляется в реалиях общественно-политической жизни, которые в первую очередь определяются конституционным строем государства. В связи с этим при разработке политики учитываются нормы конституционного права, имеющие основополагающее значение для всех отраслей общественной жизни. Применительно к использованию земли конституционно-правовую основу составляют положения ст. 9 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми земля и иные природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Кроме того, фундаментальное значение имеют положения ст. 36 Конституции Российской Федерации, устанавливающие пределы осуществления права собственности на землю. Какие бы цели и задачи ни ставило перед собой государство в сфере использования земли, оно должно исходить из того, что обеспечение публичных интересов не должно

⁷⁶ проект Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» (подготовлен Минприроды России) // СПС «КонсультантПлюс: Проекты правовых актов»

⁷⁷ URL: <https://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=142854>.

⁷⁸ Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М.: Эксмо, 2010. С. 127.

приводить к умалению конституционных гарантий прав собственника земельного участка.

Во-вторых, разработка государственной политики не может начинаться с чистого листа. В подавляющем большинстве случаев сфера общественной жизни, на которую ориентировано государство при разработке тех или иных документов стратегического назначения, имеет свою предысторию правового регулирования. Следовательно, определение целей и задач государственной политики обусловлено фактическим состоянием правоотношений в соответствующей сфере. Особенно актуальной эта позиция представляется применительно к использованию земли, поскольку соответствующие правоотношения характеризуются длительным характером, основания возникновения значительного количества таких отношений (например, отнесение земель к категории) имели место еще в советский период.

В-третьих, право, являясь универсальным регулятором общественных отношений, опосредует применение практически всех иных средств реализации государственной политики. Организационные, экономические, информационные меры так или иначе должны иметь правовую основу, в противном случае они не имеют шансов приобрести системное значение как средства реализации государственной политики.

Представляется, что органы государственной власти, уполномоченные на выработку государственной политики в сфере использования земли, а также на организацию ее реализации, не в полной мере учитывают значение права в этих процессах. Эта негативная тенденция проявляется в следующем.

Во-первых, документы, в которых находит выражение государственная политика, определяют не только цели и задачи, которые ставит перед собой государство в рассматриваемой сфере (хотя и в самом общем виде), но и правовые средства, с помощью которых будут достигаться поставленные цели. Например, Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 гг. (далее - Основы

земельной политики)⁷⁹ предусматривают в качестве одной из первых мер реализации государственной политики исключение из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории. Между тем указанный принцип характеризует основные начала правового регулирования земельных отношений, которые формировались без малого сто лет. Проблема заключается не в том, что соответствующая правовая конструкция формировалась в рамках земельного законодательства столь длительный период, а в том, что фактически все существующие земельные правоотношения дифференцированы в зависимости от принадлежности объекта (земельного участка, земель) к той или иной категории. Игнорируя это обстоятельство, органы государственной власти, уполномоченные на разработку соответствующей государственной политики, в отсутствие каких бы то ни было научных разработок, обосновывающих необходимость отказа от деления земель на категории, включают указанное положение в Основы земельной политики.

Во-вторых, первым шагом реализации государственной политики в подавляющем большинстве случаев является скоропалительная подготовка законопроектов, которые точно направлены на решение тех или иных задач, поставленных соответствующим программным документом. Подготовка и принятие законопроектов, направленных на реализацию государственной политики, отдельными "траншами" приводят к формированию бессистемного и заведомо коллизионного законодательства, которое не может стать реальной основой для достижения поставленных целей. Примеров последнего в земельном законодательстве, а также в подготовленных законопроектах множество.

⁷⁹ Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

Так, Лесной кодекс Российской Федерации⁸⁰ в первоначальной редакции оперировал как понятием "разрешенное использование лесов", так и "разрешенное использование лесных участков". Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 206-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений"⁸¹ упоминание о разрешенном использовании лесных участков из содержания Лесного кодекса России исключено. Однако Классификатор видов разрешенного использования земельных участков⁸² (далее - Классификатор) предусмотрел виды разрешенного использования применительно к лесным участкам. Проект Федерального закона № 465407-6 "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации"⁸³ (далее - законопроект № 465407-6) в редакции, подготовленной ко второму чтению, равно как и Классификатор, исходит из того, что разрешенное использование подлежит установлению в отношении всех земельных участков.

Другой пример. Основами земельной политики в качестве одного из направлений государственной политики по управлению земельным фондом рассматривается определение правового режима земельных участков на основании видов разрешенного использования в соответствии с документами

⁸⁰ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

⁸¹ Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 206-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 27. Ст. 3997.

⁸² Приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁸³ URL: <http://asozd2.duma.gov.ru>.

территориального планирования, в том числе создание Классификатора видов разрешенного использования земельных участков. Как указано выше, в части разработки и утверждения Классификатора Основы земельной политики можно полагать реализованными. Однако к чему это привело? Земельное законодательство последних пятнадцати лет последовательно развивалось в направлении трансформации цели предоставления земельного участка в разрешенное использование земельного участка, которое должно определяться не в процессе предоставления каждого конкретного земельного участка, а на системной основе. Утвержденный в 2014 г. Классификатор установил исчерпывающий перечень видов разрешенного использования земельных участков. В том же году был принят Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации"⁸⁴ (далее - Федеральный закон № 171-ФЗ), который установил случаи предоставления земельных участков в собственность или в аренду без торгов. Как правило, указанные случаи представляют собой виды использования земельных участков и фактически являются целью предоставления земельного участка. Однако эти случаи как виды использования земельных участков не во всех случаях соответствуют видам разрешенного использования, установленным Классификатором. Как следствие - возникает дуализм разрешенного использования и цели предоставления земельного участка, соотношение которых не имеет легального определения.

Кроме того, Основы земельной политики в процитированном выше положении содержат указание на то, что разрешенное использование должно устанавливаться в соответствии с документами территориального планирования. Между тем в настоящее время разрешенное использование

⁸⁴ Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3377.

определяется в результате градостроительного зонирования, которое по своему назначению и юридической природе существенно отличается от территориального планирования. Более того, за истекшие десять лет с момента введения в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации⁸⁵ осуществлены подготовка и утверждение правил землепользования и застройки (документов градостроительного зонирования) в большинстве муниципальных образований, что потребовало привлечения значительных финансовых и организационных ресурсов.

Еще один пример. В пояснительной записке к законопроекту № 465407-6 в качестве обоснования отказа от деления земель на категории указано, что в настоящее время для изменения разрешенного использования земельного участка в большинстве случаев необходимо принятие соответствующими органами власти двух решений: об изменении категории земельного участка и об изменении его разрешенного использования. При этом различаются не только порядок и основания для изменения категории и разрешенного использования земельного участка, но и органы государственной власти и органы местного самоуправления, уполномоченные на принятие таких решений. На практике это создает затруднения для правообладателей земельных участков⁸⁶. Приведенный аргумент является фактически единственным обоснованием отказа от деления земель на категории по целевому назначению. Анализ указанного законопроекта как в редакции, принятой в первом чтении, так и подготовленной ко второму чтению, свидетельствует о том, что при формальном отказе от процедуры перевода земельного участка из одной категории в другую изменение правового режима земельного участка предполагается осуществлять посредством принятия двух решений органами различных уровней власти.

Перечень примеров бессистемных и непродуманных законодательных

⁸⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

⁸⁶ URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/>.

инициатив можно продолжать, однако корень проблемы заключается в том, что органы государственной власти, приступая к реализации государственной политики, не учитывают системное и универсальное значение права в осуществлении функций государства. Право не следует рассматривать как точечное организационно-техническое средство оперативного решения конкретных узких задач вне общей системы целеполагания государства в определенной сфере общественной жизни. Отношения в сфере использования и охраны земель, имея в виду многофункциональное значение земли как природного ресурса и природного объекта, а также признание земельного участка недвижимым имуществом, характеризуются исключительной многогранностью и сложным характером взаимосвязей между различными группами общественных отношений в рассматриваемой сфере. В связи с этим реформирование земельного законодательства как основное направление реализации государственной политики целесообразно начинать с подготовки концепции правового регулирования земельных отношений, которая должна основываться как на фактическом состоянии правоотношений, так и на целях стратегического и оперативного характера.

Государственная политика в определенной сфере общественной жизни и концепция правового регулирования соответствующей группы общественных отношений должны восприниматься как различные по своему назначению, но сущностным образом связанные между собой документы. Документы программного характера (основы государственной политики, государственные стратегии и т.д.) должны определять цели и задачи, которые государство ставит перед собой в определенной сфере, формулировать ожидаемый результат реализации государственной политики, а также в самом общем виде определять средства достижения поставленных целей. Концепция же правового регулирования соответствующих общественных отношений должна в первую очередь определять способы достижения поставленных целей и задач сугубо правовыми средствами, а также подводить правовую основу под применение иных средств достижения поставленных целей

(экономических, организационных, технических, информационных и т.д.).

Так, например, в рамках документа, определяющего государственную политику в сфере использования и охраны земель, может быть поставлена задача неуменьшения количественного и качественного состояния земель, используемых как средство производства в сельском хозяйстве. Концепция правового регулирования земельных отношений призвана определить юридические критерии отграничения таких земель от всех иных земель; правовые средства, исключающие или ограничивающие прекращение правового режима таких земель с целью последующего использования в других целях; юридические критерии качественного состояния земель, используемых в таких целях; перечень обязанностей, направленных на сохранение и (или) повышение качественного состояния таких земель; механизмы правового обеспечения соблюдения указанных обязанностей.

При этом необходимо иметь в виду, что многофункциональность земли как природного ресурса может детерминировать постановку задач, которые будут вступать в противоречие друг с другом. Так, например, описанная выше задача неуменьшения количественного состава земель сельскохозяйственного назначения может безоговорочно решаться посредством полного отказа от изменения правового режима таких земель. Однако такой подход будет являться препятствием для реализации строительных проектов, в том числе в сфере жилищного строительства, поскольку земли сельскохозяйственного назначения (наравне с землями лесного фонда) являются источником пополнения земель для застройки. Правовое обеспечение безусловного приоритета использования земель как средства производства в сельском и лесном хозяйстве может стать дополнительным фактором снижения темпов роста экономики, а также создаст объективные препятствия для жилищного строительства. В связи с этим в рамках подготовки концепции правового регулирования общественных отношений должны не только разрабатываться правовые средства достижения определенных целей и задач, но и прорабатываться варианты обеспечения баланса между разноплановыми

интересами.

Учитывая специфичность целей и задач, которые государство ставит перед собой в определенной сфере общественной жизни, а также особенности фактического состояния правоотношений на момент разработки концепции правового регулирования, содержание и внутренняя структура последней должны определяться применительно к каждой отраслевой группе общественных отношений. Представляется, что концепция правового регулирования земельных отношений должна включать как минимум следующие разделы.

1. Определение правовых целей и задач. Обязательным и базовым структурным элементом концепции должен стать раздел, в котором цели и задачи, поставленные в документе, выражающем государственную политику, будут трансформированы в правовые цели и задачи. Указанная трансформация предполагает следующее. Во-первых, из общего перечня должны быть выделены такие цели и задачи, которые могут быть решены посредством применения собственно правовых средств, а именно: установлением определенного сочетания средств правового воздействия (позитивного обязывания, дозволений, запретов); установлением мер юридической ответственности; созданием правовых механизмов, направленных на недопущение коррупционных схем и иных форм злоупотребления в сфере использования и охраны земель, и т.д.

Во-вторых, должны быть определены цели и задачи, которые могут быть достигнуты с применением организационно-правовых средств, которые потребуют решения вопросов о разграничении (наделении) полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, создания государственного информационного ресурса или расширения его содержания.

В-третьих, должны быть определены такие цели и задачи, достижение которых право лишь опосредует, а по своей изначальной сути они решаются с помощью экономических или технических средств.

Кроме того, в рамках данного структурного раздела должна быть выстроена иерархия целей и задач, в том смысле, что последние соотносятся между собой как общее и частное. Особо важным представляется также выделение таких целей и задач, которые вступают в определенное противоречие между собой.

2. Определение пределов кодификации земельного законодательства. В рамках концепции правового регулирования земельных отношений следует дать оценку тенденциям фактической декодификации земельного законодательства. Последние изменения в земельное законодательство (Федеральный закон № 171-ФЗ, Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации")⁸⁷ не только не устранили наметившуюся уже достаточно давно названную тенденцию, но и в значительной степени усилили ее. Так, например, ст. 49 Земельного кодекса Российской Федерации⁸⁸ (далее - Земельный кодекс РФ) в редакции последнего упомянутого Федерального закона устанавливает основания изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, однако их перечень не является исчерпывающим: иные основания могут быть установлены другими федеральными законами. Для целей кодификации земельного законодательства имело смысл установить именно Земельным кодексом РФ все допустимые основания изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, а в случае возникновения необходимости в установлении дополнительных оснований - включать их в Земельный кодекс РФ, а не в другие федеральные законы. Однако таких шагов

⁸⁷ Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 52.

⁸⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

предпринято не было.

Как следствие такой тенденции, значительное количество земельно-правовых норм "расползается" по актам иных отраслей законодательства, регулирующих главным образом отдельные виды хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с использованием земли как операционного базиса. Примеров таких актов множество: Федеральный закон "О государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"⁸⁹, Федеральный закон "Об особых экономических зонах в Российской Федерации"⁹⁰ и т.д.

Применительно к развитию правового регулирования экологических отношений еще в начале 80-х годов прошлого века В.В. Петровым была дана оценка включения эколого-правовых норм в акты иных отраслей законодательства. Этот процесс получил наименование "экологизация законодательства"⁹¹, которая рассматривалась в качестве одного из факторов эффективности правового регулирования экологических отношений⁹². Однако оценка аналогичного явления применительно к нормам земельного права не проводилась. В связи с этим, прежде чем приступать к дальнейшему реформированию земельного законодательства, следует обосновать пределы его кодификации.

3. Определение соотношения предметов земельного законодательства и

⁸⁹ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3582.

⁹⁰ Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

⁹¹ Петров В.В. Экология и право // Научные труды. Избранное / Сост. Т.В. Петрова. М.: Статут, 2014. С. 70.

⁹² Там же. С. 88.

иных отраслей законодательства. Очередным направлением концепции правового регулирования земельных отношений должно стать определение соотношения земельного законодательства с иными отраслями законодательства. В первую очередь, речь идет о гражданском, градостроительном и экологическом законодательстве.

При определении соотношения гражданского и земельного законодательства следует исходить из того, что последнее регулирует все общественные отношения, связанные с осуществлением права государственной и муниципальной собственности, а также иные имущественные отношения, в отношении субъектов которых осуществляется специфическое воздействие в публичных интересах. Кроме того, предметом земельного и природоресурсного законодательства является правовое регулирование использования природных ресурсов, расположенных на земельном участке - объекте права частной собственности и иных прав на земельные участки. В свете таких подходов должны быть подвергнуты ревизии нормы не столько земельного законодательства, сколько гражданского.

Так, например, ст. 261 Гражданского кодекса Российской Федерации⁹³ установлено, что, если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения; собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства, иными законами и не нарушает права других лиц. Какую существенную нагрузку несут приведенные положения, если иными федеральными законами установлены принципиально другие подходы к

⁹³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

определению прав собственника земельного участка в отношении природных ресурсов, расположенных на земельном участке? Можно ли признавать право собственности на растительность, находящуюся на земельном участке, если собственник не имеет возможности ее вырубить по собственному усмотрению?

Что касается градостроительного законодательства, то предметом анализа в рамках концепции правового регулирования земельных отношений должен стать вопрос о разграничении действия норм указанных отраслей законодательства в части определения содержания правового режима земельных участков. В первую очередь необходимо установить, нормами какой отрасли законодательства - земельного или градостроительного - следует определять содержание, юридическое значение и порядок установления разрешенного использования земельных участков.

Применительно к определению соотношения земельного и экологического законодательства вопрос заключается в определении целесообразности и пределов интеграции правового регулирования экологических отношений, понимаемых в широком смысле как отношения в сфере охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и использования природных ресурсов. А.К. Голиченков полагает, что в настоящее время сложились (формируются) методологическая, идеологическая, политическая, экономическая, юридическая (юридико-техническая), организационная основы такой интеграции⁹⁴.

Представляется, что вопрос интеграции правового регулирования использования природных ресурсов имеет несколько более отдаленные перспективы, однако комплексное регулирование отношений в сфере охраны окружающей среды и отдельных видов природных ресурсов (компонентов природной среды) представляется чрезвычайно актуальным уже в текущем

⁹⁴ Голиченков А.К. Основы интеграции правового регулирования экологических отношений: реалии и перспективы // Экологическое право. 2012. № 4. С. 32.

периоде. В свете этой тенденции важным представляется определение того, каким образом при интеграции правового регулирования охраны земель в экологическое законодательство сохранить и усилить дифференциацию правового регулирования этих отношений в зависимости от вида использования земель.

4. Определение основных начал (принципов) правового регулирования земельных отношений. На основе определения правовых целей и задач регулирования земельных отношений, а также с учетом определенного соотношения действия норм земельного законодательства и иных отраслей законодательства в рамках концепции следует сформулировать основные начала правового регулирования земельных отношений, которые впоследствии при подготовке соответствующих законопроектов могут быть трансформированы в принципы земельного законодательства, принципы правового регулирования отдельных видов земельных отношений, а также в определение предмета земельного законодательства.

5. Уточнение перечня и понятия объектов земельных правоотношений. Концепция правового регулирования земельных отношений должна сформировать подходы к определению перечня объектов земельных правоотношений и их понятию для целей дальнейшей легальной дефиниции. Применительно к этому разделу концепции можно выделить как минимум два важных направления.

Во-первых, с точки зрения легального отражения сущности земельного правоотношения вызывает серьезное возражение противопоставление земли (как природного объекта и природного ресурса) и земельного участка (ст. 6 Земельного кодекса РФ). Представляется, что образование земельного участка посредством определения его границ и постановки на государственный кадастровый учет не прекращает существование в установленных границах природного объекта и природного ресурса. Правовое регулирование использования и охраны земельного участка осуществляется с учетом того, что последний является частью природной среды и не утрачивает признаки и

функции природного ресурса и природного объекта. В связи с этим целесообразной представляется выработка такого легального определения земельного участка, которое отражало бы его сущность как природного объекта и природного ресурса с одновременным исключением описанного выше противопоставления земли и земельного участка.

Во-вторых, актуальным является вопрос о расширении числа объектов земельных правоотношений. Так, Е.А. Галиновская и Н.Н. Мельников высказываются за то, чтобы рассматривать территории, в отношении которых установлен однородный правовой режим, в качестве объекта земельных правоотношений⁹⁵. С этих же позиций к числу последних могут быть отнесены территориальные зоны и зоны с особыми условиями использования территорий, которые в актах действующего законодательства именуется охранными и защитными зонами, а также зонами с особыми условиями использования земель. В связи с этим дополнительного обоснования требует унификация терминологии, применяемая для определения родового понятия указанных зон.

6. Правовые средства реализации государственной политики в сфере использования и охраны земель.

Основной раздел концепции правового регулирования должен быть посвящен разработке и обоснованию правовых средств, направленных на достижение тех правовых целей и задач, которые будут сформулированы в первом разделе концепции. Если не подвергать сомнению базовый постулат земельного права, в соответствии с которым права и обязанности субъектов правоотношений в сфере использования и охраны земель определяются

⁹⁵ Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: Монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015. С. 144; Мельников Н. Территория как объект земельных отношений: доктринальные и практические подходы к постановке проблемы // Хозяйство и право. 2015. № 8. С. 27 - 38.

правовым режимом земельного участка, то в первую очередь в рамках данного структурного элемента концепции следует уделить внимание правовым средствам определения содержания правового режима земельного участка, а также организационно-правовым средствам, обеспечивающим установление и изменение правового режима земельного участка.

При разработке правовых средств земельного права следует учитывать ряд принципиальных позиций.

Во-первых, необходимо иметь в виду, что в сфере использования и охраны земель складываются различные виды общественных отношений, в том числе собственно земельные отношения (общественные отношения по использованию и охране земель), земельные организационные отношения, земельные имущественные отношения, общественные отношения в сфере образования земельных участков, общественные отношения в сфере информационного обеспечения использования и охраны земель, общественные отношения, связанные с обеспечением надлежащего использования и охраны земель, и т.д. Как правило, в отношении конкретного земельного участка возникают (хотя и не одновременно) все перечисленные виды общественных отношений. В связи с этим конструирование правового средства, даже если оно находит свое прямое применение в рамках одного из видов общественных отношений в сфере использования и охраны земель, должно учитывать, каким образом применение этого правового средства отразится на иных видах правоотношений, а также применении других правовых средств.

Во-вторых, разработка каждого конкретного правового средства должна предполагать формулировку задачи, которая может быть решена посредством применения соответствующего правового средства. Впоследствии при разработке проекта нормативного правового акта эта формулировка может быть использована для определения значения правового средства в механизме правового регулирования земельных отношений. Наглядным примером необходимости легального определения задачи применения правового

средства являются положения ст. 39.15 Земельного кодекса РФ, посвященные принятию решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка. С точки зрения юридической техники положения указанной статьи близки к административному регламенту, однако без комплексного анализа иных норм Земельного кодекса РФ определить основания принятия и значение такого решения практически невозможно. Определенность правового регулирования земельных отношений можно значительно повысить, если в содержание нормативного правового акта будут включаться выработанные в рамках концепции положения, из которых однозначно можно будет определить задачи, которые решаются посредством применения того или иного правового средства.

В-третьих, при разработке правовых средств земельного права необходимо исходить из того, что механизм правового регулирования земельных отношений направлен на обеспечение баланса публичных и частных интересов или как минимум на учет частных интересов при обеспечении публичных. В связи с этим каждое предлагаемое концепцией правовое средство должно проверяться на предмет достижения указанного баланса.

В рамках концепции правового регулирования должны быть подвергнуты ревизии правовые средства, основанные на нормах действующего законодательства. Предмет анализа таких правовых средств должен включать: соответствие цели, которую можно достичь посредством применения соответствующего правового средства, целям, заложенным в документах, выражающих государственную политику; обеспечение баланса публичных и частных интересов; способность правового средства обеспечить достижение поставленной цели; обеспеченность правового средства организационной составляющей и т.д.

В качестве примеров существующих правовых средств, требующих наиболее пристального внимания со стороны разработчиков концепции правового регулирования земельных отношений, следует назвать

преимущественное право субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на покупку земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения (правовое средство, не направленное на обеспечение какой бы то ни было общественно необходимой цели); принудительное изъятие земельного участка вследствие ненадлежащего использования земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения (правовое средство, в котором не заложен механизм реализации, что свидетельствует о неспособности правового средства обеспечить достижение цели); платность изменения разрешенного использования земельных участков в Москве и Московской области (правовое средство, не обеспечивающее учет частных интересов, а также не обеспечивающее публичный интерес стратегического характера, заключающийся в стимулировании развития предпринимательской деятельности как условия экономического роста).

В заключение необходимо отметить, что концепция правового регулирования земельных отношений может с равным основанием рассматриваться и как составная часть государственной политики, и как нулевой этап ее реализации. Однако вне зависимости от понимания места концепции в механизме формирования и реализации государственной политики непосредственные шаги, направленные на достижение конкретных общественно необходимых целей, должны предприниматься после разработки и широкого обсуждения положений концепции с участием разработчиков государственной политики, представителей законодательной власти, правоприменителей и научного сообщества.

2.2. Тенденции развития и некоторые проблемы земельного законодательства в сфере использования земельных участков Российской Федерации, на современном этапе.

Вступивший в законную силу 1 марта 2015 года Федеральный закон от 23

июня 2014 года № 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - Закон № 171-ФЗ) внес существенные изменения в земельное законодательство Российской Федерации в части управления и распоряжения земельными участками, вовлечения земельных участков в хозяйственный оборот и целый ряд иных изменений, включая новые понятия и институты, которые должны существенным образом изменить ранее сложившуюся систему земельных отношений в России и повлиять на ее развитие.

Земельные отношения представляют собой комплекс имущественных и управленческих общественных отношений. Отсюда особенность предмета земельного права - с одной стороны, земельные имущественные отношения регулируются нормами гражданского и земельного законодательства, с другой - когда земля выступает объектом управления со стороны государства, применяется административный метод регулирования⁹⁶.

Вместе с тем, как справедливо отмечает Е.А. Галиновская, необходимо учитывать, что 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 интересов⁹⁷.

С последним утверждением вряд ли можно не согласиться, при этом

⁹⁶ Земельное право: Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Велби; Проспект, 2007. С. 6.

⁹⁷ Галиновская Е.А. Земельное законодательство: особенности формирования и развития // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 14 - 25.

объективно во многом последние изменения земельного законодательства Российской Федерации направлены на реализацию принципа равноправного доступа к земле, о чем свидетельствует большое количество новых норм, касающихся правового регулирования предоставления земельных участков публично-правовыми образованиями, что должно стать гарантией юридической возможности реализации соответствующими субъектами конституционных прав на землю, что ранее было существенно затруднено в том числе в связи с наличием пробелов в правовом регулировании в этой сфере.

Указанные особенности земельных отношений непосредственно влияют на развитие земельного законодательства, поскольку законодателю необходимо обеспечить непрерывное и наиболее эффективное управление земельными ресурсами, так как земля как природный ресурс имеет огромный экономический потенциал.

Названные особенности, а также развитие общественных отношений в рассматриваемой сфере, влияние на которую, в свою очередь, имеют иные сферы, во многом определяют тенденции и перспективы развития земельного законодательства России.

Следует отметить, что в настоящее время в юридической литературе активно обсуждаются вопросы, касающиеся развития как российского законодательства в целом, так и отдельных его отраслей, включая земельное законодательство, в том числе выявляются и анализируются отдельные

проблемы⁹⁸ и пробелы в правовом регулировании⁹⁹.

Анализ последних изменений земельного законодательства Российской Федерации позволяет выделить ряд тенденций его развития на современном этапе.

Одной из наиболее заметных тенденций развития земельного законодательства Российской Федерации на современном этапе является усиление взаимодействия земельного и градостроительного законодательства. Необходимо отметить, что такая тенденция наметилась достаточно давно и в основном связана с появлением и вступлением в законную силу Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также - ГрК РФ), однако до внесения последних изменений в земельное законодательство не была столь ощутимой.

Пункт 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) устанавливает, что правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Вопросам правового регулирования градостроительного зонирования посвящена глава 4 ГрК РФ, в связи с чем можно сделать вывод о том, что правовой режим земельных участков определяется в том числе с учетом требований градостроительного законодательства.

⁹⁸ Бобкова А.Г. Тенденции развития законодательства об экологическом предпринимательстве // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2013. № 3. Лунева Е.В. Специфика и тенденции развития законодательства в сфере гражданского оборота земельных участков особо охраняемых природных территорий // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2.

⁹⁹ Абдулкаримова В.М. Пробелы земельного законодательства, используемые в коррупционных целях должностными лицами органов местного самоуправления // Законность. 2014. № 12.

Более того, согласно статье 42 ЗК РФ собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, при использовании земельных участков, в частности, обязаны соблюдать требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Таким образом, закон обязывает собственников земельных участков соблюдать требования градостроительного законодательства Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 7 статьи 11.2 ЗК РФ образование земельных участков из земельных участков, находящихся в границах застроенной территории, в отношении которой в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации принято решение о ее развитии и заключен договор о развитии застроенной территории, осуществляется лицом, с которым заключен такой договор, в соответствии с документацией по планировке территории, утвержденной в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности.

Кроме того, пункт 1 статьи 11.3 ЗК РФ устанавливает, что образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется, в частности, согласно проекту межевания территории, утвержденному в соответствии с ГрК РФ.

Согласно пункту 2 статьи 39.3 ЗК РФ без проведения торгов осуществляется продажа земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного в аренду для комплексного освоения территории, лицу, с которым в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации заключен договор о комплексном освоении территории, если иное не предусмотрено подпунктами 2 и 4 пункта 2.

В ЗК РФ содержится много других норм, ставящих возникновение, изменение либо прекращение земельных правоотношений в зависимость от наличия определенных правоотношений в сфере градостроительства.

Суть изменений земельного законодательства сводится к тому, что возможность предоставления земельных участков и оформления прав на них поставлена в зависимость от наличия определенных обязательственных правоотношений (связанных с комплексным освоением территории, развитием застроенной территории), а также от иных специальных оснований, то есть от наличия специальных договоров либо определенной градостроительной документации, предусмотренных ГрК РФ.

Сказанное не означает, что земельное законодательство на современном этапе полностью производно от градостроительного законодательства.

Анализ положений ГрК РФ в ряде случаев также показывает, что градостроительное законодательство ориентируется на земельные правоотношения и зависит от них, в связи с чем можно сделать вывод об усилении взаимодействия двух рассматриваемых отраслей законодательства Российской Федерации.

Также можно сделать вывод о взаимном влиянии земельного и градостроительного законодательства, при этом на современном этапе земельное законодательство является более зависимым.

В качестве еще одной тенденции развития земельного законодательства Российской Федерации на современном этапе можно выделить отказ от прежних процедур, которые, по сути, можно рассматривать в качестве самостоятельных институтов, и появление новых правовых механизмов предоставления и оформления прав на земельные участки. Например, отмена процедуры предоставления земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объектов (статьи 30 - 32 ЗК РФ в редакции, действовавшей до вступления в законную силу Закона №171-ФЗ) и появление относительно новых процедур и механизмов оформления прав на земельные участки:

- предварительное согласование предоставления земельного участка (статья 39.15 ЗК РФ);
- использование земель или земельных участков, находящихся в

государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута (глава V.6 ЗК РФ);

- механизм перераспределения земель (глава V.4 ЗК РФ) и т.д.

Необходимо отметить, что общей тенденцией предоставления земельных участков для строительства является правило, содержащееся в пункте 7 статьи 39.11 ЗК РФ, согласно которому в случае, если в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка предусматривается строительство зданий, сооружений, то предоставление такого земельного участка осуществляется путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, за исключением случаев проведения аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка в соответствии со статьей 39.18 ЗК РФ.

При этом согласно пункту 2 статьи 39.1 ЗК РФ продажа находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, основным видом разрешенного использования которых предусмотрено строительство зданий, сооружений, не допускается, за исключением случаев, указанных в пункте 2 статьи 39.3 ЗК РФ, а также случаев проведения аукционов по продаже таких земельных участков в соответствии со статьей 39.18 ЗК РФ.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что позиция законодателя при предоставлении земельных участков для строительства сводится к следующему: по общему правилу предоставление земельных участков осуществляется только на праве аренды по результатам торгов, за исключением случаев, установленных законом.

Рассматриваемую тенденцию можно оценивать по-разному. С одной стороны, можно говорить о неэффективности ранее существовавших механизмов предоставления земельных участков либо о наличии существенных недостатков, которые могли бы быть устранены путем внесения соответствующих изменений, направленных главным образом на совершенствование существовавших механизмов, с другой - можно говорить

о принципиальном изменении подхода законодателя к правовому регулированию рассматриваемых отношений, который может быть обусловлен фактическим либо желаемым уровнем развития отношений в этой сфере.

Одновременно независимо от этого можно сделать вывод о том, что процедура вовлечения земельных участков в хозяйственный оборот изменилась существенно, при этом сегодня давать оценку таким изменениям достаточно трудно ввиду отсутствия широкой правоприменительной практики.

Другой немаловажной тенденцией развития земельного законодательства Российской Федерации на современном этапе, в том числе с точки зрения формирования правового государства, является достаточно подробная регламентация процедур предоставления и оформления прав на земельные участки, находящиеся в собственности публично-правовых образований, либо земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена.

В качестве примера можно привести нормы главы V.3 ЗК РФ "Установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности", в которой довольно детально определена процедура установления сервитутов на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в том числе сроки и последовательность совершения юридически значимых действий уполномоченными органами.

Важным отличием современного этапа развития земельного законодательства по сравнению с предыдущим периодом является установление четких, конкретных и однозначных оснований для отказа уполномоченными органами в совершении необходимых заинтересованным лицам действий.

Так, пункт 4 статьи 39.26 ЗК РФ устанавливает исчерпывающий перечень оснований, когда уполномоченный орган принимает решение об отказе в

установлении сервитута. Аналогичные нормы содержатся практически в каждой главе ЗК РФ, в том числе в главах, касающихся образования и предоставления земельных участков (п. 16 ст. 11.10, п. 8 ст. 39.11, п. 24 ст. 39.11, п. 8 ст. 39.15, ст. 39.16 и т.д.), что является весьма показательным.

Наличие подобных норм представляется объективно необходимым, поскольку служит юридической гарантией реализации заинтересованными субъектами своих прав в сфере земельных правоотношений, ограничивая при этом возможность произвольного усмотрения и необоснованных отказов в совершении юридически значимых действий уполномоченными органами.

Одновременно наличие таких норм создает эффективную возможность защиты своих прав заинтересованными лицами в судебном порядке и должно быть направлено на обеспечение единства правоприменительной практики.

Еще одной немаловажной тенденцией развития земельного законодательства Российской Федерации на современном этапе является дифференцированный подход законодателя к правовому регулированию управления и распоряжения земельными участками различными публично-правовыми образованиями - Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, в том числе создание различных по юридическому объему полномочий в указанной сфере. Такой подход существовал ранее, однако начал активно развиваться с принятием и вступлением в силу Закона № 171-ФЗ.

Согласно подпункту "к" статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в частности, находится земельное законодательство.

Основой осуществления полномочий Российской Федерации в области земельных отношений, как справедливо отметил О.И. Крассов, являются положения Конституции Российской Федерации, имеющие принципиальное

значение для развития всего земельного законодательства¹⁰⁰.

В числе наиболее важных и значимых полномочий Российской Федерации в области земельных отношений, установленных пунктом 1 статьи 9 ЗК РФ, следует отметить следующие:

- установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;
- установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков;
- осуществление государственного земельного надзора;
- разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель.

Реализация федеральной политики в области регулирования земельных отношений Российской Федерации на практике осуществляется главным образом посредством издания соответствующих федеральных законов, которым должны соответствовать законы субъектов Российской Федерации и акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, правовое регулирование земельных отношений объективно делится на два уровня:

- 1) федеральный уровень;
- 2) уровень субъектов Российской Федерации.

Невзирая на отнесение к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации земельного законодательства, главенствующую роль играет федеральное законодательство, которое устанавливает рамки правового регулирования земельных отношений субъектами Российской Федерации, предоставляя им определенную степень свободы, которая в ряде случаев сознательно ограничивается, чтобы

¹⁰⁰ Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. М.: Норма, 2009. С. 72.

обеспечить равномерное развитие экономики всех субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем анализ ЗК РФ позволяет сделать вывод о том, что на федеральном уровне существуют особенности правового регулирования земельных и иных тесно связанных с ними правоотношений в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе¹⁰¹, что ставит эти субъекты в неравное, более привилегированное, положение по сравнению с иными субъектами Российской Федерации.

Особенности правового регулирования земельных правоотношений на федеральном уровне в городах федерального значения обусловлены таким факторами, как:

- размещение в городах федерального значения различных институтов и органов государственной власти;
- высокая плотность населения;
- относительная территориальная ограниченность таких субъектов Российской Федерации;
- необходимость проведения единой градостроительной политики;
- ограниченность земельных участков как пространственного базиса для строительства и развития внутригородских территорий;
- обеспечение поиска оптимального соотношения интересов органов государственной власти и органов местного самоуправления городов федерального значения.

Основной принцип, который используется законодателем при регулировании земельных правоотношений на территории городов федерального значения, сводится к тому, что в этих субъектах Российской Федерации ряд полномочий, касающихся управления и распоряжения земельными участками, осуществляется в силу прямого указания закона

¹⁰¹ Железнов Д.С. Соотношение законодательства Российской Федерации и городов федерального значения в сфере предоставления земельных участков для строительства // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3.

органами государственной власти этих субъектов, если их законами не предусмотрено иное, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, а также к наличию особой юридической возможности перераспределения таких полномочий.

Таким образом, законодатель предоставляет городам федерального значения больше прав, чем иным субъектам Российской Федерации. Вместе с тем наличие таких норм в силу особой значимости городов федерального значения представляется правильным и необходимым, хотя формально наличие таких норм свидетельствует о различном правовом подходе к равноправным субъектам Российской Федерации.

Федеральный закон № 171-ФЗ, как было отмечено ранее, внес существенные изменения в земельное законодательство Российской Федерации, которые в том числе сводятся к увеличению количества случаев, когда субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно регулировать земельные отношения, а также к существенному перераспределению полномочий в сфере земельных отношений между публично-правовыми образованиями, что должно привести к повышению самостоятельности субъектов Российской Федерации в сфере регулирования земельных отношений.

Обобщение последних изменений ЗК РФ позволяет сделать вывод о том, что основной чертой развития земельного законодательства России в указанной сфере является передача субъектам Российской Федерации гораздо больших по сравнению с предыдущим периодом полномочий, внедрение правового механизма перераспределения земель и механизма перераспределения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, а также между органами местного самоуправления в сфере земельных отношений, что обусловлено объективной необходимостью решения земельных вопросов на местах. При этом представляется, что указанные изменения должны положительно отразиться на социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации.

Анализ последних изменений и тенденций развития земельного законодательства Российской Федерации позволяет выделить ряд наиболее актуальных проблем в рассматриваемой сфере.

Анализ изменений, внесенных в земельное законодательство Российской Федерации, позволяет прийти к выводу о его нестабильности на современном этапе.

После вступления в силу Закона № 171-ФЗ с учетом качества внесенных изменений, в том числе с учетом отказа от ряда прежних институтов и введения целого ряда новых, можно условно говорить о том, что ЗК РФ, по сути, является "новым".

По логике указанные изменения должны были отразить все изменения с учетом развития рынка недвижимости и общественных отношений в рассматриваемой сфере за весь период, предшествовавший внесению изменений, и предопределить пути развития земельных отношений на долгосрочную перспективу. Однако после вступления в силу Закона № 171-ФЗ в ЗК РФ были внесены 19 изменений и дополнений. Столь частое внесение изменений в кодифицированный нормативный правовой акт можно объяснить следующими причинами:

1) стремительное развитие общественных отношений в указанной сфере в ситуации, когда законодатель должен обеспечить соответствие закона уровню развития общественных отношений;

2) наличие определенных пробелов и изменение правовых подходов к регулированию общественных отношений, которое может быть обусловлено различными факторами.

Применительно к рассматриваемой ситуации первая причина представляется маловероятной.

Правовой анализ внесенных в ЗК РФ изменений позволяет сделать вывод о том, что в немалой степени они обусловлены изменением и развитием иных отраслей законодательства и направлены на обеспечение соответствия ЗК РФ иным нормативным правовым актам. В связи с этим можно сделать вывод о

нестабильности земельного законодательства Российской Федерации на современном этапе, несистемности вносимых изменений, которая обусловлена несогласованным и непоследовательным подходом к регулированию общественных отношений ввиду отсутствия общей четкой согласованной долгосрочной концепции развития всего российского законодательства, в том числе учитывающей одновременное развитие нескольких его отраслей. Иными словами, вносимые в ЗК РФ изменения призваны обеспечить его соответствие иным отраслям законодательства, которые развиваются автономно, без учета необходимости комплексного подхода к соответствующим изменениям, обеспечивающим стабильность законодательства на долгосрочную перспективу.

Подобное положение дел не позволяет обеспечить качественную подготовку юридических кадров, специализирующихся в сфере земельных отношений, в том числе по причине отсутствия актуальной юридической литературы и сформировавшейся судебной практики.

Другими не менее важными проблемами российского земельного законодательства на современном этапе являются сложность изложения норм ЗК РФ и их несистемное расположение.

ЗК РФ в новой редакции является достаточно сложным в плане изложения норм и доступен, как показывает практика, для понимания только лицами, обладающими специальными юридическими знаниями, что является его существенным недостатком, поскольку нормативный правовой акт подобного рода, разработанный с целью реализации конституционного права на землю, должен быть доступен для восприятия неопределенному кругу лиц, не обладающих специальными знаниями в сфере юриспруденции.

Также достаточно сложными для восприятия являются понятийно-категориальный аппарат ЗК РФ и система изложения норм.

Так, в ЗК РФ существует достаточно большое количество отсылочных норм, условий, одновременное наличие которых может служить основанием для предоставления земельных участков либо для отказа в предоставлении

земельных участков при отсутствии системности изложения норм. В качестве примера можно привести реализацию права на изменение площади, местоположения и конфигурации земельного участка, в том числе в целях оформления прав на прилегающие земельные участки, что ранее достаточно широко обсуждалось. Этому вопросу посвящена глава V.4 ЗК РФ "Перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой и таких земель и (или) земельных участков и земельных участков, находящихся в частной собственности", которая оперирует специальной терминологией, устанавливает основания и условия для перераспределения земельных участков и является достаточно сложной для восприятия лицами, не обладающими специальными юридическими знаниями. Более того, представляется, что такие лица вряд ли осознают, что между указанными действиями и перераспределением можно условно поставить знак равенства, что, по сути, затруднит реализацию этого права. В связи с этим указанный правовой механизм нуждается в более простом изложении, доступном для большинства физических и юридических лиц.

Эта проблема является весьма значимой даже для лиц, специализирующихся в сфере земельных отношений, в том числе по причине отсутствия органа государственной власти, уполномоченного разъяснять законодательство Российской Федерации.

В числе актуальных проблем земельного законодательства также можно отметить чрезмерную регламентацию некоторых процедур, которые должны совершать уполномоченные органы, что несвойственно кодифицированным нормативным правовым актам.

В качестве примера можно привести статьи 39.11 - 39.13 ЗК РФ, регламентирующие порядок подготовки и организации аукциона по продаже земельных участков либо права аренды на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в

государственной или муниципальной собственности. Ранее этот вопрос регулировался Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 года № 808 "Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков"¹⁰².

Все это существенно увеличивает содержание ЗК РФ и обеспечивает статичность указанных процедур, что не представляется необходимым, при этом изменение установленных процедур потребует внесения очередных изменений в ЗК РФ, что не позволит обеспечить его юридическую стабильность.

Задачи правового регулирования процедур вовлечения земельных участков в хозяйственный оборот вполне могут быть решены в подзаконном нормативном правовом акте, изменения в который с точки зрения юридических процедур внести проще и быстрее, чем в федеральный закон. Поскольку указанные процедуры непосредственно касаются действий уполномоченных органов при вовлечении земельных участков в хозяйственный оборот, рассматриваемые вопросы могут быть решены за рамками ЗК РФ.

Изложенное не стоит воспринимать как логическое противоречие положительной оценке такой тенденции развития земельного законодательства Российской Федерации, как детальная регламентация процедур предоставления земельных участков, находящихся в собственности публично-правовых образований, поскольку последняя должна служить гарантией реализации прав заинтересованных лиц.

Так, например, установление ЗК РФ процедуры проведения торгов, связанных с вовлечением в хозяйственный оборот земельных участков,

¹⁰² Документ утратил силу с 1 марта 2015 года в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 22 октября 2014 года № 1090.

представляется чрезмерной, при этом детальная пошаговая регламентация процедуры изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд представляется обоснованной и объективно необходимой, поскольку призвана защищать права и законные интересы правообладателей земельных участков, подлежащих изъятию, и расположенных на них объектов недвижимого имущества.

Как мы уже отмечали, Закон № 171-ФЗ внес существенные изменения в части юридической возможности перераспределения полномочий в сфере земельных отношений между публично-правовыми образованиями и расширил возможности правового регулирования земельных отношений между субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления. Вместе с тем в земельном законодательстве отсутствуют какие-либо нормы, которые обязывали бы соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления размещать в открытом доступе информацию о перераспределении полномочий, что позволяет говорить о наличии пробела в части решения этого вопроса.

Эта проблема может иметь огромное практическое значение, поскольку согласно статье 39.2 ЗК РФ предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии со статьями 9 - 11 ЗК РФ.

Отсутствие у заинтересованных лиц информации о перераспределении полномочий между публично-правовыми образованиями может повлечь обращение за совершением юридически значимых действий в неуполномоченные органы, что, в свою очередь, может повлечь значительные временные и финансовые затраты, необоснованные судебные разбирательства и т.д.

Приведем пример. В настоящее время действуют такие нормативные правовые акты, как Закон Московской области от 24 июля 2014 года №

106/2014-ОЗ "О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области" и Закон Московской области от 24 июля 2014 года № 107/2014-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области", которые существенным образом перераспределили полномочия между органами государственной власти Московской области и органами местного самоуправления в сфере земельных и градостроительных отношений. Однако анализ правоприменительной практики показывает, что многие из заинтересованных в предоставлении земельных участков лиц не располагают информацией о наличии подобных нормативных правовых актов и перераспределении полномочий между органами государственной власти Московской области и органами местного самоуправления, что приводит к обращению за совершением различных действий в неуполномоченные органы.

Как уже было отмечено и следует из анализа статей 214 и 215 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), земельные участки могут находиться в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, также могут быть земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, управление и распоряжение которыми осуществляется органами, предусмотренными статьей 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации". Соответственно, полномочия по управлению и распоряжению указанными земельными участками реализуются различными органами государственной власти и местного самоуправления в зависимости от формы собственности, что на практике приводит к различной правоприменительной практике и отсутствию единообразия.

Указанная проблема в том числе связана с наличием ряда пробелов в

земельном законодательстве.

Необходимо отметить, что наряду с практикой органов государственной власти и местного самоуправления, реализующих правоприменительные функции, существует судебная практика, которая в ряде случаев существенным образом отличается от практики указанных органов.

Ориентиром для органов государственной власти и местного самоуправления, как показывает анализ практики их деятельности, являются разъяснения Министерства экономического развития Российской Федерации (далее - Минэкономразвития России), в ведении которого находятся Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, также осуществляющие определенные функции в сфере земельных отношений, однако необходимо учитывать, что в соответствии с Положением о Министерстве экономического развития Российской Федерации (далее - Положение)¹⁰³ Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в отнесенных к его ведению сферах деятельности, не наделенным полномочиями по официальному разъяснению законодательства Российской Федерации, а также практики его применения.

Вместе с тем решающую роль в формировании правоприменительной практики имеет судебная практика, прежде всего практика арбитражных судов, поскольку в силу части 1 статьи 16 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) вступившие в законную силу судебные акты арбитражного суда являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей

¹⁰³ Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437.

территории Российской Федерации.

Подобное положение дел на практике существенно затрудняет реализацию заинтересованными лицами прав в сфере земельных отношений, что является одной из наиболее значимых проблем российского земельного законодательства на современном этапе.

В качестве еще одной проблемы земельного законодательства на современном этапе можно выделить наличие ряда пробелов в правовом регулировании, которые не были восполнены Законом № 171-ФЗ и последующими многочисленными изменениями в ЗК РФ. К числу наиболее значимых пробелов можно отнести следующие:

1) отсутствие норм, касающихся понятий "фактический землепользователь" и "фактическое землепользование";

2) определение правового режима земельного участка исходя из характеристик и назначения расположенного на земельном участке объекта недвижимого имущества;

3) отсутствие обязанностей собственников объектов недвижимого имущества оформить права на земельные участки, занятые такими объектами недвижимого имущества, а также отсутствие ответственности за несовершение указанных действий в определенный срок;

4) нерешенность следующих вопросов:

- прекращение сервитутов, установленных на основании судебных решений;

- изменение и пересмотр размера платы за земельные участки;

- эффективная защита правообладателей земельных участков при оспаривании кадастровой стоимости;

- ответственность органов местного самоуправления за неправомерное распоряжение земельными участками, относящимися к собственности иных публично-правовых образований, сведения о которых не внесены в государственный кадастр недвижимости и права на которые не зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

Федерации.

Однако следует отметить, что некоторые пробелы уже компенсированы судебной практикой и, по нашему мнению, ее анализ и обобщение могли бы способствовать устранению противоречий в правовом регулировании в сфере земельного законодательства Российской Федерации на современном этапе.

В качестве примера можно привести споры о признании незаконными отказов в государственной регистрации права собственности Российской Федерации на земельные участки под объектами федеральных энергетических систем, в частности под объектами ПАО "Газпром".

Так, согласно пункту 4 статьи 87 ЗК РФ земли промышленности и иного специального назначения, занятые федеральными энергетическими системами, объектами использования атомной энергии, федеральным транспортом, путями сообщения, объектами федеральной информатики и связи, объектами, обеспечивающими космическую деятельность, объектами обороны и безопасности, объектами оборонного производства, объектами, обеспечивающими статус и защиту Государственной границы Российской Федерации, другими объектами, отнесенными к ведению Российской Федерации, в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации являются федеральной собственностью.

В соответствии с пунктом 1 статьи 83 ЗК РФ землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов.

В пункте 2 статьи 83 ЗК РФ устанавливается, что границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Границы городских, сельских населенных пунктов не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы, а также пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам.

Таким образом, земельные участки, находящиеся в границах населенных пунктов, в силу прямого указания закона относятся к категории земель "земли

населенных пунктов".

Однако федеральные энергетические системы могут быть расположены в границах населенных пунктов. При этом регистрирующие органы отказывают в государственной регистрации права собственности Российской Федерации на том основании, что пункт 4 статьи 87 ЗК РФ касается земельных участков, относящихся к специальной категории "земли промышленности и иного специального назначения", то есть к землям, занятым федеральными энергетическими системами, объектами использования атомной энергии, федеральным транспортом, путями сообщения, объектами федеральной информатики и связи, объектами, обеспечивающими космическую деятельность, объектами обороны и безопасности, объектами оборонного производства, объектами, обеспечивающими статус и защиту Государственной границы Российской Федерации, другими объектами, отнесенными к ведению Российской Федерации.

Судебная практика исходит из того, что юридически значимым является факт расположения на земельном участке объекта федеральной энергетической системы, а не принадлежность земельного участка к той или иной категории¹⁰⁴.

На практике подобная нестыковка положений закона приводит к необходимости инициирования судебных разбирательств между органами государственной власти, что представляется неоправданным.

Подобная ситуация могла бы быть решена посредством внесения соответствующих изменений, основанных прежде всего на анализе судебной практики, однако представляется, что при внесении последних изменений в российское земельное законодательство подобный анализ не делался, о чем, в частности, свидетельствует приведенный пример.

В качестве еще одного подобного примера можно привести ряд правовых

¹⁰⁴ решения Арбитражного суда Московской области по делам № А41-57036/2013, № А41-2456/2014, № А41-1308/2015, № А41-50715/2015

позиций Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации¹⁰⁵ относительно установления сервитутов на земельные участки. Указанные правовые позиции сохраняют силу, о чем свидетельствует часть 3 статьи 170 АПК РФ, согласно которой в мотивировочной части решения могут содержаться ссылки на постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и сохранившие силу постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, а также на постановления Президиума Верховного Суда Российской Федерации и сохранившие силу постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Так, в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20 июля 2010 года № 2509/10 по делу № А53-5239/2009 суд указал, что существующая лишь потенциально возможность организации подъезда к земельному участку через другой соседний участок, необходимость проведения значительных по объему, времени и затратам работ по организации такого подъезда свидетельствуют об отсутствии иной реальной возможности у лица, заявляющего соответствующие требования, пользоваться в настоящее время принадлежащим ему господствующим земельным участком и о невозможности обеспечить нужды предпринимателя как собственника такого участка иным образом, кроме как через установление сервитута на спорный земельный участок.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что судебная практика при разрешении споров об установлении сервитутов исходит из необходимости доказывания лицом, требующим установления сервитута, отсутствия иной возможности пользоваться принадлежащим ему господствующим земельным участком, при этом такая невозможность должна иметь реальный

¹⁰⁵ Федеральный конституционный закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».

объективный характер.

Кроме того, суд по указанному делу отметил, что, поскольку сервитут в силу статьи 274 ГК РФ представляет собой право ограниченного пользования чужим земельным участком, в случае удовлетворения требования об установлении сервитута суду необходимо определить точное содержание сервитута, указав конкретные условия, на которых собственник господствующего земельного участка вправе пользоваться чужим, соседним, земельным участком (порядок пользования), и определить иные взаимные права и обязанности собственников господствующего и служащего земельных участков, а также установить соразмерную плату за сервитут.

Вместе с тем подобные нормы ни в ГК РФ, ни в ЗК РФ не содержатся.

Верховный Суд Российской Федерации Определением от 19 сентября 2014 года № 305-ЭС14-86 по делу № А41-17874/09 подтвердил правовую позицию, выраженную в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20 июля 2010 года № 2509/10.

Приведенные примеры объективно свидетельствуют о необходимости изучения и обобщения судебной практики при внесении изменений в земельное законодательство и о наличии пробелов в правовом регулировании, которые компенсируются судебной практикой, об отсталости правового регулирования от фактически складывающихся земельных отношений.

Подводя итог проведенному анализу, можно сделать следующие выводы относительно основных тенденций развития и проблем земельного законодательства Российской Федерации на современном этапе.

К наиболее значимым тенденциям можно отнести следующие:

1) объективное усиление взаимодействия градостроительного и земельного законодательства, при этом в ряде случаев возникновение земельных правоотношений имеет производный характер и ставится в полную зависимость от наличия правоотношений в сфере градостроительства;

2) отказ от прежних институтов и появление новых, что обусловлено изменением концептуального подхода законодателя к регулированию

общественных отношений и стремлением к качественно новому уровню развития земельных отношений, направленному на обеспечение равного доступа к земельным ресурсам заинтересованным лицам;

3) обстоятельная и детальная регламентация процедур предоставления земельных участков, находящихся в собственности публично-правовых образований, что должно стать гарантией реализации прав на землю заинтересованными субъектами и сделать прозрачными процедуры предоставления, оформления и вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков;

4) дифференцированный подход законодателя к правовому регулированию земельных отношений различными публично-правовыми образованиями, что особенно явно проявляется на примере городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, правовое регулирование земельных отношений в которых на федеральном уровне существенно отличается от регулирования таких отношений в иных субъектах Российской Федерации.

Передача субъектам Российской Федерации гораздо больших по сравнению с предыдущим периодом полномочий, внедрение правового механизма перераспределения земель и полномочий между публично-правовыми образованиями в сфере земельных отношений обусловлены объективной необходимостью решения земельных вопросов на местах, что должно положительно сказаться на социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, в том числе создать условия для привлечения инвестиций прежде всего в сферу недвижимости и строительства, которое не может осуществляться без надлежащего оформления земельных правоотношений.

К наиболее актуальным и значимым проблемам, от своевременного и правильного решения которых зависит дальнейшее развитие земельного законодательства России и, соответственно, рынка земельных ресурсов, являющегося важной составляющей экономического развития всей страны,

можно отнести следующие:

- нестабильность законодательства;
- несистемность и сложность изложения законодательных норм;
- необоснованная чрезмерная регламентация некоторых процедур;
- трудности, обусловленные поиском органа, уполномоченного на совершение действий по предоставлению и оформлению прав на земельные участки;
- наличие существенных пробелов в правовом регулировании;
- различие правоприменительной практики органов государственной власти, местного самоуправления и судов.

Необходимо отметить, что перечень указанных проблем не является исчерпывающим.

Одним из источников решения проблем земельного законодательства может стать анализ, обобщение и изучение судебной практики, которая в ряде случаев восполняет пробелы в правовом регулировании земельных отношений и одновременно является показателем либо своего рода индикатором уровня развития земельных отношений, поскольку по структуре и количеству земельных споров можно определить дальнейшие пути и направления совершенствования земельного законодательства, о чем свидетельствуют приведенные примеры.

Также следует отметить, что, невзирая на наличие многочисленных проблем, земельное законодательство Российской Федерации на современном этапе, вне всякого сомнения, находится в стадии прогрессивного развития, при этом законодатель и правоприменители пытаются найти наиболее эффективный механизм для обеспечения баланса публичных и частных интересов в сфере правового регулирования земельных отношений.

Таким образом, сегодня теоретическое и практическое обсуждение проблем земельного законодательства Российской Федерации, поиск их решения приобретают особую актуальность, поскольку от своевременного решения рассмотренных проблем зависит дальнейшее развитие земельных

отношений в целом.

2.3. Меры, необходимые для улучшения эффективности правового регулирования земельных отношений в сфере использования земельных участков Российской Федерации.

Создание эффективной и динамичной системы управления земельными ресурсами - главная современная стратегическая задача. Сохранившаяся с советских времен система, при которой к управлению землей имели отношение несколько министерств и ведомств, должна быть упразднена. В большинстве стран мира существует, как правило, один правительственный орган, который несет полную ответственность за управление земельными ресурсами. Только один орган управления может занимать нейтральную позицию и беспристрастно, сбалансированно учитывать одновременно интересы государства и всех заинтересованных сторон.

Таким образом, вопросы, возникающие в процессе формирования и развития земельных отношений, остаются открытыми и необходимо их решать поэтапно. Переход на современные методы управления землепользования позволит реализовывать принципы устойчивого развития и сохранить окружающую среду при одновременном повышении эффективности использования земельных ресурсов.

Необходимо учитывать, что (в зависимости от конкретной задачи на региональном или местном уровне) в управленческий процесс вовлечен достаточно широкий круг органов власти, государственных организаций и служб: комитеты по земельным ресурсам и землеустройству; комитеты по управлению государственным (муниципальным) имуществом; органы архитектуры и градостроительства; комитеты по охране окружающей среды и природных ресурсов; комитеты по охране и использованию историко-культурного наследия; региональные фонды имущества; учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с

ним; управления лесами; органы санитарно-эпидемиологической службы и др.

Сложившаяся практика управления земельными ресурсами характеризуется неупорядоченностью межведомственного распределения полномочий по регулированию земельных отношений, дублированием выполнения управленческих задач, множественностью принимаемых управленческих решений, их несогласованностью и противоречивостью, а также нераздельностью выполняемых различными органами государственной власти управленческих и производственных (техничко-технологических) функций¹⁰⁶.

Решить вышеуказанные проблемы можно на основе четырех стратегических направлений:

1) разработка и принятие федеральных законодательных актов, регламентирующих порядок решения основных задач управления земельными ресурсами. К ним можно отнести Законы "Об оценке земель", "Об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения", "О землеустройстве", "Об аренде земель", "О порядке предоставления земель", "О порядке прекращения прав на землю", "О городских землях", а также нормативные и правовые акты, обеспечивающие их практическую реализацию;

2) разработка в соответствии с федеральным законом регионального земельного законодательства, реализующего права и интересы государства на территории субъекта РФ;

3) преемственность и реализация положений о Росреестре и его территориальных органах, обеспечивающих их статусное и функциональное укрепление как специализированных федеральных органов исполнительной власти, придание им полномочий, необходимых для эффективной реализации государственной земельной политике в регионе;

¹⁰⁶ Кузнецов Д.В. Ограничения оборота земельных участков в курортных населенных пунктах // Экологическое право. 2011. № 4.

4) внутривидовое преобразование управления, предусматривающее его разделение по исполнению управленческих и производственных функций, создание в регионах в системе Росреестра федеральных государственных учреждений по ведению земельного кадастра, в том числе и государственной оценки земель.

Земельным участкам, находящимся в федеральной собственности, необходимы ключевые меры:

- выявление и оформление прав на земельные участки;
- принятие мер по стимулированию к проведению межевания и постановке земельных участков на учет;
- упрощение процедур государственной регистрации прав и постановки земельных участков на учет;
- законодательное совершенствование порядка и условий для изъятия участков: в случае неиспользования, неэффективного использования, изъятие в административном порядке, повышение ставки налога за неиспользование сельхозземель;
- стимулирование переоформления прав на участки: совершенствование процедур, организационные меры;
- совершенствование процедур распоряжения участками: отказ от института права постоянного бессрочного пользования, предоставление участков рынку с учетом спроса, создание единых имущественных комплексов - здания и земельного участка;
- повышение инвестиционной привлекательности участков, вовлекаемых в оборот с привлечением специализированных организаций для подготовки и оформления необходимой документации;
- проведение на регулярной основе анализа использования по целевому назначению участков, в том числе предоставленных ФГУП и ФГУ (вне зависимости от ведомственной принадлежности), а также почвенных исследований;
- формирование реестра земельных участков в рамках единой системы

учета и управления федеральным имуществом;

- вовлечение в оборот участков для целей развития жилищного строительства путем передачи в Фонд "РЖС", передачи полномочий Российской Федерации;

- вовлечение в оборот земельных участков для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики;

- безвозмездная передача неиспользуемых участков на иные уровни публичной собственности;

- сокращение сроков и числа административных процедур по предоставлению земельных участков, в том числе путем подготовки типовых форм документов, внедрения административных регламентов;

- актуализация ограничений по использованию земельных участков;

- установление зон охраны особо ценных объектов, памятников истории и культуры;

- введение экономических мер понуждения к эффективному использованию земельных участков, в том числе методов экономического воздействия в случае увеличения рыночной стоимости земельных участков вследствие изменения их целевого назначения, в том числе по земельным участкам, переданным безвозмездно из одного уровня публичной собственности в другой;

- совершенствование порядка распределения доходов от продажи (аренды) земельных участков по бюджетам всех уровней.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования складываются следующие выводы.

Конституция Российской Федерации является фундаментальной основой и общим началом регулирования земельных отношений в сфере использования земельных участков Российской Федерации. Идея политического самоопределения нации, согласно конституционному строю, вправе устанавливать систему данного регулирования по своему усмотрению.

Политическая система, установленная Конституцией Российской Федерации, обеспечивает относительную стабильность и устойчивость развития земельных отношения в сфере использования земельных участков. Современное государство переходит в систему рыночного хозяйствования, что приводит введение земельных участков в частный сектор. Однако, согласно конституционным принципам земельных отношений руководящая роль обеспечения баланса частных и публичных интересов, в части регулирования земельных отношений, остается за государством.

На фоне нынешней государственной политики, а также прогрессивного развития земельного законодательства, в сфере земельных отношений, наращивается гражданский оборот вовлеченности земельных участков Российской Федерации. Также одним из конституционных принципов является разграничение полномочий и ответственности публично-правовой собственности между Российской Федерацией, Субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием.

Публично-правовое регулирование земельных отношений включает в себя следующие компоненты: 1) конституционно-правовое регулирование, как основа оборота земельных участков, общие принципы и порядок правового регулирования в данной сфере, разграничение предметов ведения публично-правовой собственностью по вопросам касающихся земельных отношений; 2) отраслевое публично-правовое земельное регулирование, устанавливающее

порядок использования и охраны земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Данная формулировка, исключает область имущественных отношений по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними, что регулируется гражданским законодательством, однако в земельном законодательстве возможны исключения из этого общего правила; 3) косвенное публично-правовое регулирование земельных отношений в рамках предметов иных отраслей публичного права — финансового, административного, гражданско-процессуального.

Согласно части второй статьи 36 Конституции Российской Федерации следует, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц, в связи с чем, основным конституционным ограничением является охрана окружающей среды в части пользования, владения и распоряжения земельными участками.

Стратегической целью государственной политики в данной сфере определено обеспечение условий для эффективного использования земли и иной недвижимости и развития рынка земли и иной недвижимости как одного из ключевых условий устойчивого экономического развития Российской Федерации и повышения благосостояния ее граждан.

Основными результатами должны стать: повышение доходов бюджетов всех уровней, сохранение природных свойств и качеств земель в процессе их использования, создание условий для развития реального сектора национальной экономики, формирование полноценного рынка земли и недвижимости, реализация конституционных прав и гарантий граждан и их объединений на землю.

Для достижения стратегической цели государственная земельная политика на сегодня сосредоточивается на следующих основных

направлениях:

реформирование правоотношений на землю и иную недвижимость;

совершенствование государственного управления земельными ресурсами и регулирования земельных отношений;

реформирование системы платежей за землю;

институциональное обеспечение государственной земельной политики.

Остаются актуальными вопросы совершенствования порядка предоставления земельных участков, улучшения информационного обеспечения органов власти и заинтересованных лиц, завершения разработки документов территориального планирования и градостроительного зонирования, оптимизации механизма торгов, создания эффективной системы управления земельными ресурсами, совершенствования нормативно-правовой базы мониторинга земель, землеустройства и кадастра недвижимости, повышения эффективности надзора (контроля) за использованием и охраной земель. Не менее актуальными являются вопросы формирования полноценного рынка земли, консолидации земель у эффективно хозяйствующих субъектов и в фондах перераспределения, в том числе через решение проблемы изъятия неиспользуемых или используемых не по целевому назначению земельных участков.

По-прежнему не урегулированы проблемы, связанные с установлением и изменением видов разрешенного использования земельных участков, вопросы системного формирования нормативно-правовой базы в области охраны земель и стимулирования рационального использования земельных участков.

Активная позиция органов государственной власти, эффективное использование уже имеющихся административных и финансовых ресурсов гарантируют успешное завершение земельной реформы и появление эффективных собственников земельных участков, которые обеспечат соблюдение базовых принципов земельного законодательства Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г.: по сост. на 21.07.2014 // Собрании законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.02.2014. – № 6. – Ст. 548.
3. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.
4. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.07.2002. – № 30. – Ст. 3012.
5. Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 16.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.1994 – № 32. – Ст. 3301.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
8. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.
9. Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ "О

разграничении государственной собственности на землю" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 30. – Ст. 3060.

10. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

11. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

12. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

13. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 31. – Ст. 4017.

14. Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 206-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 27. – Ст. 3997.

15. Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 26 (ч. I). – Ст. 3377.

16. Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 26 (ч. I). – Ст. 3377.

17. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства

Российской Федерации. – 2015. – № 1 (ч. I). – Ст. 52.

18. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ "О государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3582.

19. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30 (ч. II). – Ст. 3127.

20. Федеральный закон от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 30.06.2014. – № 26 (часть I). – Ст. 3377.

21. Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.10.2001. – № 44. – Ст. 4148.

22. Приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 // Российская газета. – № 217. – 24.09.2014.

23. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.

24. Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 15. – Ст. 1729.

25. Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1670.

26. Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657

"О мониторинге правоприменения в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 21. – Ст. 2930.

Постановления судов

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 3. – Ст. 429.

2. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.05.2004 – № 18. – Ст. 1833.

4. Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2007 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.В. Безменова и Н.В. Калабуна» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 30. – Ст. 3988.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 января 2009 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2, 3 и 4 статьи 13 и абзаца второго пункта 1.1 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой

гражданки Л.Г. Погодиной»¹⁰⁷.

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 01.06.2009. – № 22. – Ст. 2752.

7. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 19.04.2011 № 15932/10 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2011. – № 8.

8. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26.07.2011 № 2379/11 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2011. – № 11.

9. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 № 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия". Действует в редакции Постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 06.02.2007 № 5 и от 16.04.2013 № 9. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1996. – № 2; Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2007. – № 5; Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2013. – № 6.

Постановления Правительства Российской Федерации

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 2002 г. № 140 "Об утверждении Перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации,

¹⁰⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 7. – Ст. 889.

субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 10. – Ст. 1001.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2003 г. № 299-СФ "О неотложных мерах по разграничению государственной собственности на землю" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 44. – Ст. 4286.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 10. – Ст. 1084.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 года № 808 "Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.11.2002. – № 46. – Ст. 4587.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437 "О Министерстве экономического развития Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 16.06.2008. – № 24. – Ст. 2867.

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 октября 2014 года № 1090 "О внесении изменений в некоторые нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных нормативных правовых актов и отдельных положений нормативных правовых актов Российской Федерации и РСФСР и признании не действующими на территории Российской Федерации отдельных нормативных правовых актов СССР" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.11.2014. – № 44. – Ст. 6059.

Международные источники

1. Всемирная хартия природы от 29 октября 1982 г. // Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. – 1982. – № 37/7 // СПС "КонсультантПлюс".
2. Декларация по окружающей среде и развитию // Принята на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 года // СПС "КонсультантПлюс".
3. Shoushuang Li The legal environment and risks for foreign investment in China. Springer-Verlag, Berlin Heidelberg. – 2007. – P. 170

Научная литература

Книга одного автора

1. Абдулкаримова В.М. Пробелы земельного законодательства, используемые в коррупционных целях должностными лицами органов местного самоуправления / В.М. Абдулкаримова // Законность. 2014. – № 12. – 103 с.
2. Абрамов В.В. Категория "риск" в гражданском праве // Гражданское право. 2013. – № 6. – С. 30 – 34.
3. Астанин В.В. Методика выявления коррупциогенных рисков в сфере землепользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства / В.В. Астанин // Российская юстиция. 2008. – № 6. – С. 25-36.
4. Бобкова А.Г. Тенденции развития законодательства об экологическом предпринимательстве / А.Г. Бобкова // Предпринимательское право. Приложение "Бизнес и право в России и за рубежом". 2013. – № 3. С. 34-52.
5. Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. / С.А. Боголюбов // М.: Эксмо, 2010. – С. 127.
6. Власенко Н.А. Правопонимание в свете категорий определенности и неопределенности / Н.А. Власенко // Журнал российского права. 2014. – №

2. – С. 37 - 44.

7. Власенко Н.А. Неопределенность в праве: природа и формы выражения / Н.А. Власенко // Журнал российского права. 2013. – № 2. – С. 32 – 44.

8. Волков Г.А. Принципы земельного права России. / Г.А. Волков // М.: ОАО "Издательский дом "Городец", 2005. – С. 7 - 31.

9. Ворожевич А.С. Договор венчурного инвестирования: сущность, конструкция, проблемы минимизации рисков инвесторов / А.С. Ворожевич // Закон. 2013. – № 4. – С. 139 – 147.

10. Галиновская Е.А. Земельное законодательство: особенности формирования и развития / Е.А. Галиновская // Журнал российского права. 2009. – № 11. – С. 14 - 25.

11. Гарбатович Д. Проблемы применения нормы об обоснованном риске / Д. Гарбатович // Уголовное право. 2013.– № 2. – С. 10 – 15.

12. Гранатуров В.М. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. / В.М. Гранатуров // М.: Дело и Сервис, 2010. – С. 30 - 31.

13. Голиченков А.К. Основы интеграции правового регулирования экологических отношений: реалии и перспективы / А.К. Голиченков // Экологическое право. 2012. – № 4. – С. 32.

14. Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник для вузов. / Б.В. Ерофеев. – М. 2013. – 204 с.

15. Железнов Д.С. Соотношение законодательства Российской Федерации и городов федерального значения в сфере предоставления земельных участков для строительства / Д.С. Железнов // Актуальные проблемы российского права. 2014. – № 3. – 213 с.

16. Завгородний В.И. Информационные риски и экономическая безопасность предприятия: монография. / В.И. Завгородний // М.: Финакадемия, 2008. – С. 10 - 11.

17. Киреев В.В. Конституционные риски: проблемы правовой теории

и политической практики / В.В. Киреев // Конституционное и муниципальное право. 2013. – № 3. – С. 24 – 27.

18. Кудрявцев А.А. Интегрированный риск-менеджмент: учебник. СПбГУ, экон. факультет. / А.А. Кудрявцев // М.: ЗАО "Изд-во "Экономика", 2010. – С. 157 - 158.

19. Кузнецов Д.В. Ограничения оборота земельных участков в курортных населенных пунктах / Д.В. Кузнецов // Экологическое право. 2011. – № 4.

20. Лунева Е.В. Специфика и тенденции развития законодательства в сфере гражданского оборота земельных участков особо охраняемых природных территорий / Е.В. Лунева // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. – № 2. – С. 28-34.

21. Малько А.В., Афанасьев С.Ф. Российская судебная политика: особенности формирования с учетом национальных и международных аспектов / А.В. Малько, С.Ф. Афанасьев // Государство и право. 2014. – № 7. – С. 19 - 26.

22. Мельников Н. Территория как объект земельных отношений: доктринальные и практические подходы к постановке проблемы / Н. Мельников // Хозяйство и право. 2015. – № 8. – С. 27 - 38.

23. Нерсесянца В.С. Проблемы общей теории права и государства: Учебник / В.С. Нерсесянца // М., 2004. – С. 365.

24. Петров В.В. Экология и право // Научные труды. Избранное / Сост. Т.В. Петрова. М.: Статут, 2014. – С. 70.

25. Рассолов М.М. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие. / М.М. Рассолов // М., 2007. – С. 241.

26. Серов О.О. Изменение вида разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения: особенности правового регулирования и тенденции развития законодательства / О.О. Серов // Юрист. 2013. – № 3. – С. 34 - 38.

27. Струченкова Т.В. Валютные риски: учебное пособие. / Т.В.

Струченкова // М.: Финакадемия, 2009. – С. 6.

28. Харьков В.Н. Актуальные вопросы теории и судебной практики рассмотрения земельных споров / В.Н. Харьков // Новая правовая мысль. 2012. – № 5. – С. 42 - 47.

29. Харьков В.Н. Конституционно-правовое регулирование рационального и эффективного использования и охраны земель в Российской Федерации / В.Н. Харьков // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. Вып. 3. Ч. II. Тула: Изд-во ТулГУ, 2013.– С. 219 – 224

30. Харьков В.Н. Конституционные основы охраны земель в Российской Федерации / В.Н. Харьков // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 14: В 2 т. Т. 1. М.: ООО "Издательство "Юрист", 2014. – С. 791 - 795.

31. Харьков В.Н. Правовые основы государственной земельной политики / В.Н. Харьков // Правовые вопросы недвижимости. 2013. – № 1. – С. 13 - 15.

32. Харьков В.Н. Рациональное использование земельных ресурсов: понятие и правовое регулирование / В.Н. Харьков // Государство и право. 2000. – № 9. –С. 28 - 37.

33. Харьков В.Н. Цели и задачи земельного законодательства как основа содержания земельных правоотношений / В.Н. Харьков // Экологическое право. 2013. – № 2. – С. 8 - 12.

34. Чаркин С.А. Проблемы исправления ошибок, возникающих в ходе проведения кадастрового учета недвижимости / С.А. Чаркин // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. – № 2. – С. 16 - 19.

35. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). / Г.Ф. Шершеневич // М., 1995. – С. 11.

36. Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5 – 16

37. Умеренко Ю.А. Распоряжение земельными участками,

государственная собственность на которые не разграничена: обзор основных изменений земельного законодательства / Ю.А. Умеренко // Юрист. 2015. – № 15

Книга двух авторов

1. Адамов Н.А., Протасова С.А. Правовые риски и особенности железнодорожной логистики в Калининграде / Н.А. Адамов, С.А. Протасова // Законодательство и экономика. 2014. – № 3.
2. Анисимов А.П., Чаркин С.А. Объекты земельных правоотношений / А.П. Анисимов, С.А. Чаркин // Российская юстиция. 2012. – № 2. – С. 42- 60.
3. Гончаренко Л.П., Филин С.А. Риск-менеджмент. / Л.П. Гончаренко, С.А. Филин // М., 2010. – С. 43.
4. Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право: научное издание. / Ю.А. Тихомиров, С.М. Шахрай // М.: Изд-во Московского университета, 2012. – С. 25

Книга трех авторов

1. Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк // Журнал российского права. 2012. – № 11. – С. 68 - 80.
2. Едкова Т.А., Иванюк О.А., Сороко А.В. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. // М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013.

Монографии

1. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР: Монография.

/ Г.А. Аксененок // М., 1958.

2. Аксененок Г.А., Иконицкая И.А., Краснов Н.И. Общая теория советского земельного права: Монография. / Г.А. Аксененок, И.А. Иконицкая, Н.И. Краснов // М., 1983. – Т. 1. – С. 155 - 167.

3. Арямов А.А. Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ: монография. 2-е изд., перераб. и доп / А.А. Арямов. // М.: РАП. – Волтерс Клувер, 2010.

4. Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: дис. д-ра юрид. наук. М., 2009.

5. Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: Монография. / Е.А. Галиновская //М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – ИНФРА-М, 2015. – С. 144.

6. Чаркин С.А. Земельное правоотношение как межотраслевая категория: Монография. М., 2012.