

О тенденциях и проблемах развития земельного законодательства

Липски С.А., зав. каф. земельного
права ГУЗа, д.э.н., доц.
(lipski-sa@yandex.ru)

Современные особенности и проблемы земельного законодательства обусловлены тем, что в советский период:

- Ст. 3 Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. - Отношения **земельные**, отношения, возникающие из найма рабочей силы, и отношения семейные регулируются особыми кодексами.
- Ст. 2 Гражданского кодекса РСФСР 1964 г. - Семейные, трудовые, **земельные**, горные, водные, лесные отношения, а также отношения в колхозах, вытекающие из их устава, регулируются соответственно семейным, трудовым, земельным законодательством, законодательством о недрах, водным, лесным и колхозным законодательством.

Современные особенности и проблемы земельного законодательства обусловлены тем, что в советский период:

- В советский период в отечественном праве, экономической теории и хозяйственной деятельности понятие «**объект недвижимости**» отсутствовало. Неким его аналогом служили основные фонды, то есть предметы производственного и непроизводственного назначения (здания, сооружения, жилые помещения, машины, оборудование, многолетние насаждения), которые в своей натуральной форме функционируют и используются на протяжении ряда лет и в течение всего срока службы не теряют своей потребительской формы. Но в состав основных фондов тогда не входила земля, которая после ее национализации оказалось вне рамок товарно-денежных отношений.

Отнесение земельных участков к категории недвижимости

В современной России понятие «**недвижимость**» было вновь введено в экономический и правовой оборот в 1991 году Основами гражданского законодательства Союза ССР и республик (ст. 4) и окончательно законодательно закреплено в 1994 году в ГК РФ.

Недвижимые вещи (недвижимое имущество, недвижимость) – это земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства (ст. 130 ГК РФ).

Соотношение земельного и гражданского законодательства

- - отношения по использованию и охране земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (то есть, **земельные отношения**) регулируются земельным законодательством;
- - имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются **гражданским** законодательством, **если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.**

Соотношение земельного и гражданского законодательства

При регулировании **земельно-имущественных** отношений нормы земельного законодательства выступают как специальные по отношению к гражданскому, уточняя некоторые его положения. Это проявляется в:

- установлении степени оборотоспособности земельных участков;
- запрете для ряда лиц возможности обладать земельными участками на праве собственности;
- ограничении общей площади сельскохозяйственных угодий, которые могут принадлежать одному частному лицу на праве собственности;
- дополнительных условиях совершения ряда сделок с земельными участками и земельными долями (купля-продажа, аренда).

Этапы в развитии отечественного земельного законодательства в постсоветский период

- 1. До 1990 года - земельное законодательство советского периода базировалось на исключительности государственной собственности на землю, полном исключении ее из гражданского оборота и опиралось, главным образом, на императивный метод правового регулирования.
- 2. 1990-1991 годы – законы обозначили цели, к которым стремилось государство в аграрно-земельной сфере, зафиксировали многообразие форм собственности на земли, обеспечили перераспределение земель (расширение личных подворий крестьян, увеличение числа садовых участков и т.п.), ввели платность землепользования.
- 3. 1992-1993 годы - ключевые положения дальнейшего развития земельного законодательства стали определяться указами Президента Российской Федерации, на их основе проведена реорганизация сельскохозяйственных предприятий и массовая приватизация сельскохозяйственных угодий.
- 4. 1994-2000 годы – пробельность федерального земельного законодательства (в т.ч. его «отставание» от гражданского).

Этапы в развитии отечественного земельного законодательства

- 5-й этап (2001-2008)

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ

Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»

Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»

Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю»

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»

Этапы в развитии отечественного земельного законодательства

- 6-й этап (2007-2014)

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «**О государственном кадастре недвижимости**»

Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений»

Этапы в развитии отечественного земельного законодательства

- **7-й этап** (с 2014 по н/в), основные изменения – в вопросах гос. управления земельным фондом и недвижимостью
 - 1) порядок предоставления земельных участков (171-ФЗ от 23.06.2014, вступил в силу в 2015),
 - 2) совершенствования земельного надзора и контроля (234-ФЗ от 21.07.2014, вступил в силу в 2015),
 - 3) изъятие земель для государственных и муниципальных нужд (499-ФЗ от 31.12.2014, вступил в силу в 2015),
 - 4) определение налоговой базы для объектов недвижимого имущества исходя из их кадастровой стоимости (284-ФЗ от 04.10.2014, вступил в силу в 2015)
 - 5) проведение комплексных кадастровых работ (447-ФЗ от 21.12.2014, вступил в силу в 2015),
 - 6) изменение условий осуществления кадастровой деятельности (452-ФЗ от 30.12.2016, вступил в силу в 01.07.2016)

Этапы в развитии отечественного земельного законодательства

- **7-й этап** (с 2014 по н/в), основные изменения – в вопросах гос. управления земельным фондом и недвижимостью

7) интеграция кадастра и регистрации прав на недвижимость
Федеральный закон 218-ФЗ от 13.07.2015 (вступил в силу в 2017)

8) особые условия предоставления земельных участков в регионах
Дальневосточного федерального округа - Федеральный закон 119-ФЗ от 01.05.2016 г. (вступал в силу поэтапно в 2016-2017)

9) изменение условий осуществления кадастровой оценки – Федеральный закон 237-ФЗ от 03.07.2016 (вступил в силу в 2017)

10) совершенствование механизма выявления и принудительного заброшенных сельскохозяйственных угодий - Федеральный закон 354-ФЗ от 03.07.2016 (вступил в силу в 2016)

11) переход от категорий земель к территориальному зонированию (принят в первом чтении в 2014 году, отклонен в 2018 году, обсуждение нового законопроекта продолжается).

Земельный кодекс РФ (2001)

Кодекс в изначальной редакции включал в себя 18 глав и 103 статьи, сейчас это 28 глав и 167 статей (при том, что 24 статьи признаны утратившими силу, из них 4 дополнительно введенных за это время). Наиболее существенные изменения ЗК РФ, когда он был дополнен новыми главами:

- 2008 год - Федеральным законом от 22.07.2008 N 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений» – новая глава «I.1. ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ» (вопросы их образования);
- 2014 год - семь новых глав (вопросы предоставления и изъятия земельных участков);
- 2018 год – новые главы об установлении публичного сервитута в отдельных целях и о зонах с особыми условиями использования территорий.

Новая глава ЗК РФ - Глава XIX. ЗОНЫ С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Статья 104. Цели установления зон с особыми условиями использования территорий

1. Зоны с особыми условиями использования территорий устанавливаются в следующих целях:

- 1) защита жизни и здоровья граждан;
- 2) безопасная эксплуатация объектов транспорта, связи, энергетики, объектов обороны страны и безопасности государства;
- 3) обеспечение сохранности объектов культурного наследия;
- 4) охрана окружающей среды, в том числе защита и сохранение природных лечебных ресурсов, предотвращение загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, сохранение среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира;
- 5) обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Новая глава ЗК РФ - Глава XIX. ЗОНЫ С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Статья 105. Виды зон с особыми условиями использования территорий

- 1) зоны охраны объектов культурного наследия;
- 2) защитная зона объекта культурного наследия;
- 3) охранный зона объектов электроэнергетики (объектов электросетевого хозяйства и объектов по производству электрической энергии);
- 4) охранный зона железных дорог;
- 5) придорожные полосы автомобильных дорог;
- 6) охранный зона трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов);
- 7) охранный зона линий и сооружений связи;
- 8) приаэродромная территория;
- 9) зона охраняемого объекта;
- 10) зона охраняемого военного объекта, охранный зона военного объекта, запретные и специальные зоны, устанавливаемые в связи с размещением указанных объектов;

Новая глава ЗК РФ - Глава XIX. ЗОНЫ С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Статья 105. Виды зон с особыми условиями использования территорий

- 11) охранный зона особо охраняемой природной территории (государственного природного заповедника, национального парка, природного парка, памятника природы);
- 12) охранный зона стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением;
- 13) водоохранная (рыбоохранная) зона;
- 14) прибрежная защитная полоса;
- 15) округ санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов;
- 16) зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также устанавливаемые в случаях, предусмотренных Водным кодексом Российской Федерации, в отношении подземных водных объектов зоны специальной охраны;
- 17) зоны затопления и подтопления;
- 18) санитарно-защитная зона;

Новая глава ЗК РФ - Глава XIX. ЗОНЫ С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Статья 105. Виды зон с особыми условиями использования территорий

- 19) зона ограничений передающего радиотехнического объекта, являющегося объектом капитального строительства;
- 20) охранный зона пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети;
- 21) зона наблюдения;
- 22) зона безопасности с особым правовым режимом;
- 23) рыбоохранная зона озера Байкал;
- 24) рыбохозяйственная заповедная зона;
- 25) зона минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов);
- 26) охранный зона гидроэнергетического объекта;
- 27) охранный зона объектов инфраструктуры метрополитена;
- 28) охранный зона тепловых сетей.

Некоторые проблемы земельного законодательства

- 1. Понятие недвижимости
- 2. Соотношение землеустройства и кадастровой деятельности



Понятие «недвижимость» (земельные участки и земли)

Признание земельных участков как недвижимой вещи сопряжено с рядом недооцененных последствий. Так, земельный фонд (страны, региона, муниципального образования), как совокупность всех земель и земельных участков, находящихся в пределах государственной границы страны, недвижимым имуществом не признан. **Является ли недвижимостью земельный массив без четких индивидуализирующих признаков, в первую очередь – границ?**

Статья 130. ГК РФ Недвижимые и движимые вещи

1. К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся **земельные участки**, участки недр и все, что прочно связано с **землей**, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

К недвижимым вещам относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество.

К недвижимым вещам относятся жилые и нежилые помещения, а также предназначенные для размещения транспортных средств части зданий или сооружений (машино-места), если границы таких помещений, частей зданий или сооружений описаны в установленном законодательством о государственном кадастровом учете порядке.

Является ли неразмежеванная земля недвижимостью?

Скорее – нет, но ...

Статья 1. ЗК РФ Основные принципы земельного законодательства

1) 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;

2) приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием **земли в качестве недвижимого имущества ...**

+ земля (вне зависимости от ее межевания) экономический актив, в т.ч. подлежащий оценке

Понятие «недвижимость» (земельные участки)

Ст. 1 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» (утратил силу в 2008 г.) предусматривала «конусный» подход, то есть земельный участок – это ключевой объект недвижимости, на котором (в недрах которого) расположены все остальные недвижимые объекты. Он как бы представляет собой конус, вершина которого находится в центре Земли, а его основание уходит вверх. Соответственно, все, что находится в пределах этого конуса (недра и их полезные ископаемые, здания, сооружения, инженерные коммуникации), относится к такому участку.

Понятие «недвижимость» (земельные участки)

П. 3.ст. 6 ЗК РФ: Земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных настоящим Кодексом прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи.

Но и часть земельного участка не является родовой вещью.

Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»

Первый этап –дореволюционное землеустройство и межевание земель (до 1917 года).

Второй этап –советский период в развитии землеустройства (1917-1990 годы), этап его наивысшего подъема с точки зрения, как влияния на землепользователей и на организацию территории, так и прогресса землеустройства, правового оформления его роли в системе земельных отношений. .

Третий этап –землеустройство периода земельной реформы (1991-2008 годы), когда вследствие приватизации большей части сельскохозяйственных угодий значительно ослабла предписывающая роль землеустройства, возникли серьезные проблемы с финансированием землеустроительных работ, произошел отток в иные сферы землеустроительных кадров.

Четвертый этап связан с формированием объединенного кадастра недвижимости (2008), когда межевые работы в отношении земельных участков перестали быть составной частью землеустройства.

Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве». Все изменения, которые претерпел этот Закон с момента его принятия, представляли собой исключения из него объектов и видов работ, традиционно считавшихся землеустройством

в 2005 году были значительно упрощены правила межевания объектов землеустройства: определение координат границ участков было заменено описанием их местоположения;

в 2006 году из состава землеустроительных работ были исключены геодезические и картографические работы (это привело к снижению точности землеустроительных работ);

в 2008 году произошло законодательное упразднение одного из двух видов землеустройства – территориального, а **земельные участки перестали быть его объектами;**

в 2014-2015 годах из числа объектов землеустройства исключены также зоны с особыми условиями использования территорий;

в 2017 году – из числа объектов землеустройства исключены территориальные зоны.

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (с 2017 года – «О кадастровой деятельности»)

- объединение в рамках единого кадастра учета не только земельных участков, но и других объектов недвижимости;
- разделение кадастровых действий на: 1) кадастровый учет, осуществляемый государственными органами (учреждениями), и 2) кадастровую деятельность, осуществляемую частными лицами – кадастровыми инженерами;
- кадастр перестал быть компонентом системы управления земельным фондом (одной из целей прежнего земельного кадастра было обеспечение государственного и муниципального управления земельными ресурсами);
- в новом кадастре (недвижимости) нет неразмежеванных земель, а также сведений о составе земельных участков по угодьям.

Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» и Земельный кодекс РФ

Статья 12. ЗК РФ Цели охраны земель
(в ред. Федерального закона от 21.07.2014 N 234-ФЗ)

Целями охраны земель являются предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, а также **обеспечение рационального использования земель**, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель.

Проект новой редакции Федерального закона «О землеустройстве»

Землеустройство – взаимосвязанные мероприятия по:

- 1) планированию и обеспечению условий для надлежащего использования земель, расположенных в территориальной зоне сельскохозяйственного назначения,
- 2) мероприятия по предотвращению порчи иных земель, не предназначенных для застройки и для нужд обороны и безопасности государства,
- 3) мероприятия по описанию границ муниципальных образований, границ субъектов Российской Федерации.

Проект новой редакции Федерального закона «О землеустройстве»

Цели землеустройства:

- 1) подготовка сельскохозяйственного регламента;
- 2) обеспечение надлежащего использования земель, на которых ведется сельское хозяйство;
- 3) создание условий для повышения производительности сельского хозяйства;
- 4) сохранение и восстановление достопримечательных мест и природных ландшафтов;
- 5) сохранение уклада жизни сельского населения, устойчивое развитие сельских территорий, обеспечение традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;
- 6) обеспечение реализации решений (соглашений) уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления об установлении (изменении) административных границ.

Проект новой редакции Федерального закона «О землеустройстве»

Уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти **в области землеустройства, осуществления государственной земельной политики и ведения Единого государственного реестра недвижимости** (т.е. это Минэкономразвития России): обеспечивает контроль за деятельностью землеустроителей, устанавливает тариф и расценки на их деятельность и осуществляет иные полномочия,

Проект новой редакции Федерального закона «О землеустройстве»

Землеустроителем является федеральное государственное бюджетное учреждение, подведомственное федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному Правительством Российской Федерации **на осуществление государственной регистрации прав на недвижимое имущество, государственного кадастрового учета и предоставление сведений Единого государственного реестра недвижимости** (т.е. это Минэкономразвития России).

Землеустроитель вправе осуществлять в т.ч. подготовку 1) проекта межевания земельных участков и 2) электронного документа о границах публичного сервитута, включающего графическое описание местоположения его границ и перечень координат их характерных точек.

Противоположный подход к кадастровой деятельности и кадастровой оценке

С 2016 года государство передало значительную часть полномочий в сфере кадастровой деятельности к СРО кадастровых инженеров.

С 2017 года проводят ГКО бюджетные учреждения, создаваемые исключительно для целей такой оценки. Полномочия перешли от независимых оценщиков и их СРО.

Спасибо за внимание