

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Земля в России остается самым неоднозначным и непознанным объектом, несмотря на более чем десятилетнюю историю земельной реформы. Годами создававшаяся империя государственной собственности рушится очень быстро, становление же института частной собственности вопреки логике идет медленно. Идея настоящей статьи – обозначить несовершенство действующего законодательства и, как следствие, ряд правовых и организационных проблем, возникающих при осуществлении управления земельными ресурсами.

Огромное экономическое, политическое, социальное значение земли в жизни общества обусловлено тем, что она являлась в течение многих веков первоначальным источником всякого богатства. В истории человеческого общества земельные отношения играли большую роль и занимали особое место в системе общественных отношений [1].

Регулирование земельных отношений осуществлялось на всех этапах существования человеческого общества. Начавшаяся в России в конце 80-х годов земельная реформа имела своим результатом изменение системы земельных отношений, включая преобразование институтов земельной собственности, освоение нового экономического механизма регулирования земельных отношений, внедрение прогрессивных методов государственного управления земельными ресурсами (мониторинг, земельный кадастр, землеустройство), началось создание принципиально новой системы регулирования земельных отношений, главными элементами которой явились правовой, экономический и организационный механизмы [2].

В основе правового регулирования земельных отношений лежит земельное законодательство, находящееся в процессе развития и совершенствования. Земельное законодательство согласно Конституции РФ – предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Оно состоит из Земельного кодекса РФ, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ, указов президента, актов правительства, законов и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, содержащих нормы земельного права.

Предметом регулирования земельного законодательства являются земельные отношения, включающие в себя, во-первых, отношения по использованию и охране земель в РФ, а во-вторых, имущественные отношения по владению, пользованию, распоряжению земельными участками и совершению сделок с ними (далее – земельные отношения имущественного характера).

При регулировании отношений по использованию и охране земли Земельный кодекс РФ (ЗК

РФ) разграничивает сферы действия земельного законодательства и законодательства о природных ресурсах, об охране окружающей среды, охране атмосферного воздуха и т. д. В основе определения сфер правового регулирования заложен принцип раздельной законодательной регламентации отношений по поводу использования и охраны соответствующего объекта природы с учетом его экологических взаимосвязей с другими объектами природы. Этот принцип закреплен в соответствующих правовых актах: Законе РФ «О недрах», Водном кодексе РФ, Лесном кодексе, в федеральных законах «О животном мире», «Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», «Об особо охраняемых природных территориях», «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и других специальных законодательных актах. В целом можно отметить, что специальное законодательство применяется в том случае, если отношения по использованию и охране земли не урегулированы земельными нормами общего характера [3].

Особого внимания в сфере правового регулирования заслуживает вопрос о соотношении гражданского и земельного законодательства, учитывая, что земельные отношения имеют в своем составе имущественные отношения, которые являются предметом регулирования гражданского права.

Общим элементом правового регулирования земельного и гражданского законодательства являются главным образом вопросы права собственности на землю и иных вещных прав на земельные участки, а также совершения сделок с земельными участками. Гражданское законодательство определяет общие положения, касающиеся регулирования указанных выше вопросов, а в земельном законодательстве отражается соответствующая специфика, обусловленная особенностями земли как природного объекта. В ГК РФ имеется специальная гл. 17 «Право собственности и другие вещные права на землю». В ряде статей ГК имеются бланкетные нормы,

определяющие сферу регулирования отношений по поводу земли нормами земельного законодательства. В одних случаях приводится ссылка на закон, в котором должен быть урегулирован соответствующий вопрос, в других случаях используются термины «законодательство о земле» или «федеральное земельное законодательство» [4]. Например, в ст. 129 ГК, посвященной оборотоспособности объектов гражданских прав, говорится, 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; п. 1 ст. 268 ГК РФ предусматривает, что право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется гражданам и юридическим лицам на основании решения государственного или муниципального органа, уполномоченного предоставлять земельные участки в такое пользование. В ст. 20 ЗК РФ уточнен субъектный состав лиц, которым могут быть предоставлены земельные участки на этом титуле. Статья 216 ГК закрепила виды вещных прав на земельный участок, а ст. 264, 265, 266 и 269 ГК определили в самом общем виде права лиц, обладающих соответствующими титулами. Однако содержание этих прав на землю и порядок их осуществления гражданским законодательством не урегулированы, поскольку решение этих вопросов ГК РФ отнес к сфере земельного права.

Ряд проблем законодательного регулирования связан с конкуренцией и различием норм гражданского и земельного права. Так, согласно п. 2 ст. 268 ГК право постоянного пользования земельным участком может быть приобретено собственником здания, сооружения и иного недвижимого имущества в случаях, предусмотренных п. 1 ст. 271 ГК, которая признает за собственником недвижимости, находящейся на чужом земельном участке, **право пользования** частью такого участка на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний собственник недвижимости. **Статья 35 ЗК РФ** в свою очередь определяет, что при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке к другому лицу оно приобретает **право на использование** соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний собственник. Содержание и объем права, переходящего к приобретателю недвижимости, должны соответствовать со-

держанию и объему прав, принадлежащих лицу, отчуждающему недвижимость. Другими словами, к приобретателю недвижимости не может перейти другое право, кроме права постоянного (бессрочного) пользования, если именно им прежний собственник обладал [5]. Однако после введения в действие ЗК РФ гражданам земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования не предоставляются (п. 2 ст. 20 ЗК), а юридические лица, которые не указаны в п. 1 ст. 20 ЗК РФ должны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком на право аренды либо приобрести земельный участок в собственность по своему желанию согласно п. 2 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Переоформление прав на земельный участок или его приватизация должны быть юридическими лицами осуществлены до 1 января 2004 г. для граждан право приобретения земельных участков в собственность сроком не ограничено. Требование о переоформлении постоянного (бессрочного) пользования также адресовано покупателям объектов недвижимости, находящихся на земельных участках, предоставленных юридическим лицам, которые не могут использовать землю на титуле постоянного (бессрочного) пользования.

Следует обратить внимание, что переоформление прав на земельные участки непосредственно связано с заключением соответствующего договора купли-продажи или аренды земельного участка. Однако обязать лицо заключить договор на основании гражданского законодательства возможно только в исключительных случаях, так как граждане и юридические лица свободны в заключении договора (ст. 421 ГК РФ). Исходя из приведенной нормы можно сделать вывод о том, что право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками сохраняется за землепользователями. После первого января 2004 г. данное право не может быть прекращено автоматически или в административном порядке, поскольку оно было приобретено надлежащим образом [6].

Наряду с вопросами перехода прав не менее значительной в теоретическом и практическом аспектах является проблема законодательного определения понятия «земельного участка».

Пункт 1 статьи 6 ЗК РФ к объектам земельных отношений относит землю как природный объект и природный ресурс, земельные участки, части земельных участков. Земельный участок – основной объект земельных отношений, являющийся недвижимым имуществом.

Деление вещей на недвижимые и движимые становится основополагающим для гражданского законодательства периода рыночной экономики. Значение данного деления связывается с установлением различного правового режима соответственно для недвижимых и движимых вещей по следующим основным направлениям:

а) отчуждение и приобретение недвижимых вещей осуществляется исключительно в режиме гласности, ассоциируемой с необходимостью государственной регистрации сделок с недвижимыми вещами (ст.ст. 164, 223), доступной для ознакомления третьим лицам. Государственная регистрация сделок с движимыми вещами производится лишь в случаях, специально указанных в законе;

б) предусматривается различный порядок приобретения права собственности на недвижимые и движимые бесхозяйные вещи (ст. 225) и вещи, от которых собственник отказался (ст. 226);

в) ипотека может быть установлена только в отношении недвижимых вещей (ст. 338);

г) наследование недвижимых вещей и их правовой режим определяются по нормам права, действующим в месте их нахождения, движимых вещей (при наследовании) – по нормам права, действующим в последнем постоянном месте жительства наследодателя;

д) споры о праве собственности и иных вещных правах рассматриваются по месту нахождения недвижимых вещей (ст. 119 ГПК), споры об аналогичных правах на движимые вещи – в месте нахождения ответчика (ст. 117 ГПК), а в случаях, указанных в законе, в месте, определяемом по выбору истца (ст. 118 ГПК) [7].

К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения (ст. 130 ГК РФ), также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество. Вещи, не относящиеся к недвижимости, включая деньги и ценные бумаги, признаются движимым имуществом [8].

Во Франции, Италии и некоторых других странах так называемой французской системы права существует иной подход: объектом деления на недвижимые и движимые объекты является имущество в целом, включая вещи, вещные права и су-

дебные иски. Согласно шведскому Земельному кодексу «недвижимость» – это земля, все земли разделены на участки недвижимости». Поэтому под терминами участок недвижимости и объект недвижимости имеется в виду одно и то же, а именно земельный участок. Следовательно, по шведской концепции, здания, строения, сооружения, деревья и другие прочно связанные с землей объекты не являются недвижимостью, а лишь улучшениями последней [9].

Земельное законодательство РФ содержит различные определения понятия «земельный участок».

ЗК РФ (п. 2 ст. 6) определяет земельный участок как часть поверхности земли (в т. ч. почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке. Более широкое определение сформулировано в Федеральном законе «О государственном земельном кадастре»: земельный участок – часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также то, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами.

Таким образом, налицо несоответствие друг другу понятия «земельный участок» в актах общего и специального действия. По общему правилу специальный акт (ФЗ «О государственном земельном кадастре») подлежит применению к отношениям, возникающим при государственном кадастровом учете земельных участков. Однако кадастровый учет осуществляется исходя из понятия о «земельном участке», содержащегося в ЗК РФ, так как учет объектов, находящихся на поверхности земельного участка и под ним, осуществляется иными уполномоченными органами. Согласно ст. 2 ЗК «нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать настоящему Кодексу». Это положение ставит законодателя перед необходимостью приведения в соответствие с ЗК РФ всех нормативных актов земельного законодательства.

В то же время нельзя не заметить несовершенство и самого Земельного кодекса РФ. Обратим внимание на классификацию земель по категориям. С одной стороны кодекс (ст. 7) делит все земли на семь категорий по целевому назначению, с другой – допускает существование в их составе подкатегорий. В этих случаях имеет место смешанный правовой режим, при котором становится невоз-

возможным обеспечение единого правового регулирования. В связи с этим в литературе отмечается, что более целесообразным было бы сохранение в ЗК РФ в качестве основного классификатора земель их «основное целевое назначение», при котором разделение земель внутри каждой категории рассматривалось бы как частное проявление основного целевого назначения земель. На сегодняшний день подкатегории рассматриваются как фактически разрешенное использование [10]. В результате особый режим «накладывается» на режим той или иной категории земель. На практике это порождает трудности при переводе земель из одной категории в другую, их изъятии, определении правомочий владельцев и пользователей земельных участков. Существующий правовой режим указанных категорий и видов земель имеет смысл назвать коллизионным, поскольку он зачастую порождает неразрешимые противоречия [11].

Также заслуживает внимания проблема взаимодействия и обмена данными между организациями, располагающими сведениями о земле, прочно связанными с ней объектами недвижимости и оформленными на них правами и обременениями. Анализируя деятельность учреждений, осуществляющих сбор и хранение информации, нельзя не отметить ее рассредоточенность по разным организациям, к которым относятся Федеральная служба земельного кадастра России, Министерство имущественных отношений РФ, Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Министерство юстиции РФ. Отсутствие законодательно урегулированных, четких схем взаимодействия между ними приводит к многократному финансированию государством идентичных работ, а также делает более затратной и протяженной во времени процедуру регистрации прав и обременений для собственника объекта недвижимости [12].

Э.К. Трутнев отмечает, что сегодня имеют место неоднократные повторения одних и тех же или схожих компонентов кадастрового и технического учета [13]. Вступивший в силу ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» заложил правовую основу ведения Единого государственного реестра прав. При координирующей роли Минюста России в стране была сформирована единая система государственной регистрации недвижимого имущества, в рамках которой действуют учреждения юстиции, их филиалы и представительства. Однако учреждения юстиции и органы кадастрового учета оснащены разными программно-техническими средствами и

используют несовместимые между собой информационные системы ведения реестров, что препятствует созданию единого информационного пространства и делает почти невозможным обеспечение обмена данными с земельными кадастровыми палатами.

Необходимость решения этого вопроса подчеркивается в выступлениях представителей Росземкадастра на отечественных и международных конференциях. Так, первый заместитель руководителя Росземкадастра В.С. Кислов в выступлении на 5-й Всероссийской учебно-практической конференции «Организация, технологии и опыт ведения кадастровых работ» отметил, что «проблема межведомственного взаимодействия между регистрационными и земельными кадастровыми палатами, государственными предприятиями технической инвентаризации (ранее – бюро технической инвентаризации) и местными администрациями существует до сегодняшнего дня и требует скорейшего решения, процесс создания единой системы учета недвижимости должен быть спокойным и постепенным» [14].

Дублирование функций учета связано с тем, что существовавшая до вступления в силу ЗК РФ обособленность таких объектов недвижимого имущества, как земельный участок и находящиеся на нем здания, строения, сооружения, привело к существованию двух систем учета объектов недвижимости: первая занималась подлежащими кадастровому учету земельными участками в системе Росземкадастра; вторая – зданиями, строениями, сооружениями, которые подлежали техническому учету, проводимому муниципальными агентствами по управлению и инвентаризации сооружений.

В связи с этим Федеральной целевой программой «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)», утвержденной постановлением Правительства РФ 25.10.2001 г. №745 предусматривается, что государственный земельный кадастр должен являться одной из основных инфраструктур государства в области проведения государственной политики [15]. Кроме того, ЗК РФ закрепляет принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков. Законодательное закрепление данного положения означает отход от традиционной советской модели технической инвентаризации зданий и сооружений без учета земли и переход к

общепринятому в мире рыночному пониманию термина недвижимости, объединяющего в себе в единое целое земельный участок и расположенные на нем строения [16].

Существующее распределение функций описания объектов недвижимости с целью проведения сделок противоречит действующему законодательству, международному опыту, а также интересам участников рынка. Приведение структуры управления государственных органов исполнительной власти в соответствие с действующим законодательством потребует сконцентрировать ведение функций учета единых объектов недвижимого имущества в одном федеральном органе исполнительной власти. Существуют различные модели осуществления функций учета и регистрации объектов недвижимого имущества. Реализация той или иной модели зависит от правовых традиций страны и конкретных исторических условий развития. С точки зрения современной практики в ряде европейских стран в последнее десятилетие предпринимаются осторожные попытки к сближению этих систем. Как правило, при этом речь идет лишь о совершенствовании информационного обмена, а не об организационном слиянии. Подобные положения предусмотрены и в федеральной целевой программе, автор которой предлагает начать осуще-

ствление взаимодействия между вовлеченными организациями на региональном уровне. Необходимо, во-первых, создать на уровне региона единую систему учета всех объектов недвижимого имущества путем консолидации данных земельного и градостроительного кадастра в едином банке данных в каждом учреждении или путем создания локальных баз данных и обеспечения электронного обмена информацией между ними в реальном масштабе времени. Только в результате соблюдения принципа трехмерности учитываемого объекта (подземный, почвенный, наземный) можно будет создать банк данных по объектам недвижимости региона. Во-вторых, необходимо унифицировать форматы данных, хранящихся в учреждениях юстиции и учреждениях по ведению земельного и градостроительного кадастров, а также законодательно регулировать необходимость электронного обмена данными между этими учреждениями на основе бесплатного информационного обмена [17].

В заключение следует отметить, что вышеуказанными проблемами не ограничивается круг вопросов, возникающих в процессе регулирования земельных отношений, что свидетельствует о незавершенности процесса реформирования земельных отношений и необходимости их дальнейшего развития и преобразования.

Список использованной литературы:

1. Аксенонок Г.А. Земельные отношения в СССР. М., 1958. С. 8
2. Варламов А.А., Шаманова В.С. Государственное регулирование земельных отношений. – М.: Колос, 2000.
3. Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу РФ. – Юрист, 2002.
4. Там же.
5. Галиновская Е.А. «Право и экономика», №1, январь 2003 г.
6. Там же.
7. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. Часть первая (под ред. проф. Т. Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина). – Юрайт-Издат, 2002.
8. Гражданский кодекс РФ. Часть 1.
9. Андреев Д.И. Шведская модель регулирования земельных отношений. // Информационный бюллетень, №2, 2001.
10. Крассов О.И. Земельное право современной России: Учеб. пособие. – М.: Дело, 2003.
11. Там же.
12. Кузякина О.В. О применении опыта Австрии в управлении земельно-имущественным комплексом РФ //Земельный вестник России. №4. 2002 .
13. Трутнев Э. М. Проблема дублирования действий при техническом и кадастровом учете новых объектов недвижимости // Земельный вестник России. №3, 2002 г.
14. Кислов В.С. Государственный земельный кадастр – основа кадастра недвижимости // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2002. – №31.
15. Комментарий к Закону «О государственном земельном кадастре» под ред. Е.А. Галиновской. – Москва.: Юридический Дом «Юстицинформ» 2003.
16. Оверчук А.Л. Институциональные проблемы государственного управления землей и недвижимостью: пути решения. Земельный кодекс РФ, №3, 2002.
17. Кузякина О.В. О применении опыта Австрии в управлении земельно-имущественным комплексом РФ //Земельный вестник России. №4. 2002.