

Особенности развития земельного законодательства в постсоветской России

Липски С.А.

доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой земельного права
Государственного университета по землеустройству
E-mail: lipski-sa@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются особенности и проблемы, свойственные федеральному земельному законодательству на различных этапах его развития за последние два с половиной десятилетия. Более подробно исследованы изменения законодательства, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения. Также рассмотрены наиболее принципиальные и достаточно перспективные законопроекты, находящиеся на рассмотрении в Государственной Думе РФ.

Ключевые слова: законодательство, земля, этапы, реформа, собственность, оборот земель, категории земель, кадастр.

Земля является незаменимым, нерукотворным, пространственно ограниченным природным ресурсом. Во все времена она занимала особое место среди других благ, доступных и используемых человечеством (причем по мере роста численности населения возрастает степень земледефицитности, а соответственно, и значение земельных ресурсов). Поэтому использование и оборот земельных участков всегда регламентировались более детально в сравнении с иным имуществом.

В данной статье рассмотрены основные этапы развития федерального земельного законодательства за последние два с половиной десятилетия (более подробно — в части оборота земель сельскохозяйственного назначения), в том числе некоторые особенности его соотношения с гражданским законодательством.

Земельное законодательство советского периода базировалось на исключительности государственной собственности на землю и недопустимости ее гражданского оборота. Оно опиралось главным образом на императивный метод правового регулирования. Этими обстоятельствами определялась не только специфичность данной отрасли, но и неприменимость к земельным правоотношениям в то время норм гражданского законодательства.

Существенное обновление данной правовой отрасли обусловили реформы начала 90-х гг. прошлого столетия (приватизация земли, ее вовлечение в гражданский оборот, введение платности землепользования). На первом этапе (1990–1991 гг.) земельной реформы законодательные акты характеризовались явно выраженной сельскохозяйственной направленностью: они были скорее средством реформирования аграрного сектора.

Этот период земельной реформы отличается от последующего тем, что соответствующие законодательные решения, хотя и не смогли урегулировать ряд принципиальных положений перехода к рыночным земельным отношениям (они половинча-

то решали главный земельный вопрос — о частной собственности на землю и возможности ее гражданского оборота; не предусматривали рыночных механизмов предоставления земельных участков; по сути, не затрагивали городское землепользование), но являлись актами, обладавшими должной юридической силой¹. Ими были определены цели, к которым стремилось государство в аграрно-земельной сфере, зафиксировано многообразие форм собственности на землю. На основании этих актов было осуществлено масштабное перераспределение земель (расширение личных подворий крестьян, увеличение числа садовых участков за счет земель колхозов и совхозов и др.).

Переходный характер законов, принятых в тот период, проявлялся в первую очередь в том, что, предусматривая отказ от исключительности государственной собственности на землю, они тем не менее не содержали механизмов массовой приватизации земель (которая позволила бы привести к сопоставимости по объему площадей государственной и частной земли в аграрном землепользовании, а затем — и к гражданскому обороту земель). Тогда предоставление гражданам земельных участков в собственность допускалось только для ограниченных целей: ведение крестьянского (фермерского) хозяйства, индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства (далее — КФХ, ИЖС, ЛПХ), садоводства, огородничества, животноводства и иных целей, связанных с сельскохозяйственным производством².

¹ Закон РСФСР от 15 декабря 1990 г. № 423-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР»; Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»; Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1 «О земельной реформе»; Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 (далее — ЗК РСФСР) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395; № 26. Ст. 324; № 26. Ст. 327; 1991. № 22. Ст. 768.

² Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 (далее — ЗК РСФСР) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768 (ст. 7).

В качестве субъектов права земельной собственности ЗК РСФСР не предусматривал юридических лиц, а также муниципальные образования. Это было исправлено путем корректировки ст. 11 действовавшей тогда Конституции РСФСР³, но Основной закон существенно ограничивал последующий оборот приватизированных земельных участков: Конституция (в редакции 1992 г.) предусматривала мораторий — продажа земельных участков иным лицам допускалась не ранее чем через 10 лет (полученных в собственность бесплатно) или 5 лет (приобретенных в собственность за плату). Без ограничения по сроку приобретения права собственности допускалось отчуждение только таких земельных участков, которые были предназначены для ведения ЛПХ, садоводства, дачного хозяйства и ИЖС.

Такой мораторий не позволял реализовать в полном объеме права на землю, перейти к рыночным земельным отношениям. Между тем именно земельный рынок (как позитивная мотивация) наряду с введением в тот же период платы за землю (негативная мотивация) должны были обеспечить экономически обоснованное перераспределение земли — побудить хозяев неэффективно используемых участков (и тем более — неиспользуемых) отказаться от ненужной им земли.

Следующим этапом в развитии земельного законодательства стали 1992–1993 гг., когда ключевые положения дальнейшего проведения земельной реформы, права и обязанности в земельно-имущественной сфере определялись указами Президента РФ (их правовой основой стало соответствующее решение Съезда народных депутатов РСФСР⁴). Переход от декларативного допущения частной земельной собственности к ее реальному возникновению (причем в значительных масштабах) начался согласно Указу Президента РФ⁵, предусматривавшему сплошную реорганизацию сельскохозяйственных предприятий и массовую приватизацию сельскохозяйственных угодий (наделение сельских жителей земельными долями). Этот и другие акты Президента РФ и Правительства РФ⁶ стали в 1992–1993 гг. основ-

ными источниками земельного права (нарушив принцип соподчиненности правовых актов по их юридической силе). Причем в вопросах оборота земельных участков эти подзаконные акты вступали в противоречие с Основным законом (продолжал действовать вышеуказанный мораторий), что также представляло тогда весьма существенную земельно-правовую проблему.

Следующий этап (1994–2000 гг.) в развитии земельного законодательства связан с принятием на референдуме 12 декабря 1993 г. Конституции РФ⁷, которая сыграла двоякую роль.

С одной стороны, она решила спорные к тому моменту вопросы, определила стратегическое направление развития земельного права.

Так, Конституция РФ установила баланс между частными и публичными интересами в земельно-имущественной сфере: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, но при этом они могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ст. 9). Указанные положения в дальнейшем были развиты Земельным кодексом РФ⁸ и стали основой первого принципа современного отечественного земельного законодательства, 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, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю.

Аналогичный баланс интересов предусматривает и ст. 36 Конституции РФ, которая определила, что граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю; 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. Данная статья не просто отменила мораторий на продажу земли, предусмотренный прежней Конституцией страны, она стала основой правового регулирования гражданского оборота земельных участков.

Президента и Правительства РФ. 1992. № 1–2. Ст. 921; от 4 сентября 1992 г. № 708 «О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса» // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 12. Ст. 931.

⁷ Опубл. Российская газета. 2009. 21 января.

⁸ Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (далее — ЗК РФ) // Российская газета. 2001. 30 октября.

³ Закон РФ от 9 декабря 1992 г. № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РФ — России» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 55.

⁴ Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1831-1 «О правовом обеспечении экономической реформы» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1456 (п. 3).

⁵ См.: Указ Президента РФ от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 1. Ст. 53.

⁶ См. указы Президента РФ от 2 марта 1992 г. № 213 «О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан» // Российская газета. 1992. 10 марта; от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» // Рос. Вести. 1993. 29 окт.; постановления Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов»; Собр. актов

Кроме того, ст. 72 (ч. 1) Конституции РФ определила, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей, природопользование и земельное законодательство находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов. В результате современное земельное законодательство представляет собой весьма развитую систему, включающую региональный уровень. Впрочем, несмотря на значительные региональные отличия, законы субъектов РФ в своем большинстве повторяют подходы федерального законодателя. Следует отметить, что указанное конституционное положение имеет ключевое значение для земельного законодательства с учетом того, что месяцы, предшествовавшие принятию Конституции, характеризовались дискуссией о месте земельного законодательства (в том числе о целесообразности его сохранения как самостоятельной отрасли с учетом распространения на земельные отношения действия норм гражданского законодательства, а также формировавшегося тогда экологического законодательства).

С другой стороны, именно принятие Конституции РФ стало началом (и отчасти причиной) совершенно нового этапа в развитии федерального земельного законодательства (1994–2000 гг.), характеризующегося его пробельностью. Это связано с тем, что согласно ч. 3 ст. 36 Основного закона страны условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Однако на протяжении всех последующих 90-х годов такой закон (тем более — законы) не был принят; даже нормы семнадцатой главы Гражданского кодекса РФ (урегулировавшей земельно-имущественные вопросы) не вступали в силу вплоть до 2001 г.⁹

Современный этап в развитии земельного законодательства начался на рубеже XX–XXI вв., когда были приняты Земельный кодекс РФ и ряд других земельных законов, устранивших недостаточность федеральной правовой базы в вопросах земельных отношений¹⁰. В дальнейшем осуществлялось законодательное урегулирование отдельных, но весьма принципиальных вопросов, связанных с новыми обстоятельствами, вызванными сменой земельного строя, переходом от плановой экономики к рыночному постиндустриальному обществу:

- в 2002 г. законодательно определены специальные правила оборота земель сельскохозяйственного назначения¹¹;

- в 2004 г. — порядок перевода земель и земельных участков из одной категории в другую¹²;
- в 2007–2008 гг. — существенно пересмотрены и детализированы правила кадастрового учета земель¹³.

Кроме того, все это время осуществлялось совершенствование принятых в 2000–2002 гг. федеральных законов. Рассмотрим это применительно к закону об обороте сельскохозяйственных земель.

Его первое изменение последовало через год после принятия¹⁴. Большая часть внесенных тогда изменений носила юридико-технический характер. Однако имелись и содержательные поправки, связанные с изначальной непроработанностью отдельных положений при принятии закона (т.е. это были не результаты правоприменительной практики, а именно неточности, которые можно было предвидеть еще на стадии разработки первоначального законопроекта). Так, ограничение в части минимальных размеров земельных участков стало применяться по отношению только ко вновь образуемым, а не ко всем ранее существовавшим участкам. Выдел земельного участка в счет земельной доли был ограничен случаями для создания и расширения КФХ и ЛПХ, а также последующей передачей земельного участка в аренду.

Кроме того, закон об обороте сельскохозяйственных земель в отношении ряда принципиальных вопросов носил рамочный характер (и остается таким до сих пор), и многие его нормы должны были получить развитие в региональных законах. Однако по истечении года с момента его принятия во многих субъектах РФ соответствующие законы все еще не были приняты. Поэтому достаточно существенными стали также дополнения, связанные с тем, что если региональные законы отсутствуют, то установление момента начала приватизации земельных участков, их минимальных размеров и предельного максимального размера их общей площади будет осуществляться на основании федеральных норм (до вступления в силу закона субъекта РФ, регулирующего указанные правоотношения).

Российская газета. 2002. 27 июля (далее — закон об обороте сельскохозяйственных земель).

¹² Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Российская газета. 2004. 30 декабря.

¹³ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Российская газета. 2007. 1 августа; Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования земельных отношений» // Российская газета. 2008. 25 июля.

¹⁴ Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 113-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 28. Ст. 2882.

⁹ Гражданский кодекс РФ. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета. 1994. 8 декабря.

¹⁰ Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» // Российская газета. 2000. 10 января; Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» // Российская газета. 2001. 23 июня; Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» // Российская газета. 2001. 20 июля.

¹¹ Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» //

Изменения 2004 г.^{15 16 17} были связаны с административной реформой (в части органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на недвижимое имущество), а также с принятием федерального закона, регулирующего вопросы перевода земель из одной категории в другую (требования о минимальных размерах вновь образуемых земельных участков перестали распространяться на участки, формируемые в целях их изъятия для государственных или муниципальных нужд и (или) последующего изменения целевого назначения земель). Также появилась возможность предоставлять бесплатно в собственность религиозным организациям те земельные участки, которые ранее были предоставлены им на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Первый **существенный пересмотр** базовых положений закона об обороте сельхозземель был осуществлен в 2005 г.¹⁸

Тогда, во-первых, были существенно ограничены права собственников земельных долей по распоряжению ими (это была поправка в интересах сельскохозяйственных организаций) и одновременно несколько упрощен выдел за их счет земельных участков (он стал возможен не только для передачи земельного участка в аренду, но и для распоряжения им иным образом).

Во-вторых, преимущественное право покупки земельных долей (при отказе других участников долевой собственности) перешло от государства (или муниципальных образований) к сельскохозяйственным организациям или членам КФХ, использующим соответствующие земельные участки.

В-третьих, на юридических лиц было распространено требование об ограничении максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые могут находиться в собственности одного лица (в изначальной редакции это распространялось только на физических лиц).

В-четвертых, к компетенции региональных законодателей был отнесен вопрос о минимально допустимом сроке аренды земельного участка.

В-пятых, были уточнены положения, связанные: 1) с отчуждением земельного участка или земельной доли, которые в силу закона не могут находиться в собственности конкретного лица, 2) с принудительным прекращением прав на земельный участок, 3) с передачей в аренду находящегося в долевой собственности земельного участка, 4) с предоставлением в собственность участков, ранее используемых сельскохозяйственными организациями, а также гражданами, осуществляющими деятельность по ведению КФХ и ряд других.

В шестых, закон об обороте сельхозземель был дополнен нормами, направленными на решение проблемы невостребованных земельных долей (путем их выделения в земельный участок и признания права собственности на него субъекта РФ или муниципального образования).

В 2008 г. (в связи с законодательной передачей работ по формированию земельных участков из сферы землеустроительных мероприятий в сферу кадастровой деятельности) в текст закона об обороте сельхозземель были внесены правки, исключающие упоминание о землеустройстве и связанные с этим уточнения юридико-технического характера¹⁹.

В 2005, 2007 и 2008 гг. в закон об обороте сельхозземель вносились изменения, связанные со сроком, по истечении которого к договорам аренды земельных долей должны были применяться правила договоров доверительного управления имуществом, — увеличение первоначального срока (два года) соответственно до четырех, шести и восьми лет²⁰ (в 2010 г. законодатель окончательно отказался от этой плохо воспринимаемой аграрной общественностью идеи²¹).

В 2008 и 2010 гг. были уточнены понятия «рыболовство», «рыбоводство», «товарное рыбоводство»²², которые применяются в законе об обороте сельхозземель. Изменения 2009 г. были

¹⁵ Федеральный закон от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2711.

¹⁶ Федеральный закон от 3 октября 2004 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса РФ» и Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 41. Ст. 3993.

¹⁷ Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

¹⁸ Федеральный закон от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Федеральный закон «О землеустройстве» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3098.

¹⁹ Федеральный закон от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 20. Ст. 2251.

²⁰ Федеральные законы от 7 марта 2005 г. № 10-ФЗ, от 5 февраля 2007 г. № 11-ФЗ и от 30 декабря 2008 г. № 297-ФЗ «О внесении изменений в ст. 16 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 10. Ст. 758; 2007. № 7. Ст. 832; 2009. № 1. Ст. 5.

²¹ Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 47.

²² Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты РФ» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 49. Ст. 5748.

связаны с организацией проведения в г. Владивостоке встречи глав государств и правительств стран — участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» и затрагивали вопросы принудительного прекращения прав на земельные участки и их изъятия для государственных или муниципальных нужд²³.

Изменения 2010 г.²⁴ *оказались столь же существенными*, что и поправки 2005 г. Они решали три основные задачи:

1) создать необходимые условия для применения механизма принудительного прекращения прав на землю при ее ненадлежащем использовании. Для этого Правительство РФ было наделено полномочиями — установить критерии существенного снижения плодородия земель и значительного ухудшения экологической обстановки, а также признаки неиспользования земельных участков;

2) в очередной раз законодательно решить проблему невостребованных земельных долей. Были определены основания и порядок признания их таковыми, выдела земельного участка в счет земельных долей, межевания такого участка, предоставления его сельскохозяйственной организации или КФХ, полномочия и процедура общего собрания;

3) упорядочить ситуацию с земельными долями в целом. В этих целях органы местного самоуправления получили дополнительные полномочия по проведению общих собраний, а также по обеспечению подготовки проектов межевания земельных участков и проведению кадастровых работ. Также появилась норма о возможности отказа от права собственности на земельную долю.

В 2012 г. была упорядочена терминология в части осуществления земельного надзора²⁵ (в рамках общего совершенствования контрольно-надзорных функций), а также подтверждено преимущественное право г. Москвы на покупку земельных участков, которые в результате изменения ее границ отнесены к землям населенных пунктов²⁶ (в рамках мер по образованию «Большой Москвы»).

²³ Федеральный закон от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 г., о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 19. Ст. 2283.

²⁴ Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 47.

²⁵ Федеральный закон от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. ст. 3446.

²⁶ Федеральный закон от 29 июня 2012 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 27. Ст. 3587.

Что касается иных федеральных законов, принятие которых в некотором роде означало завершение активной стадии земельной реформы (к 2001–2002 гг.), то их последующая корректировка также свидетельствует о высокой динамичности постсоветского земельного законодательства, обусловленной дальнейшим развитием общественных отношений в регулируемых ими сферах (и пересмотром концептуальных подходов).

Так, Федеральный закон 2001 г., установивший порядок разграничения государственной собственности на землю²⁷, в 2006 г. был признан утратившим силу в связи с тем, что предусмотренная им процедура была весьма сложной и при этом недостаточно защищала федеральные земли. Федеральный закон «О государственном земельном кадастре»²⁸ (2000 г.) утратил силу в 2008 г. (в связи с переходом к единой системе учета недвижимого имущества; в настоящее время действует Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости»²⁹). Из Федерального закона «О землеустройстве»³⁰ (2001 г.) в 2008 г. был исключен ряд важных положений, связанных с территориальным землеустройством, кроме того, из числа объектов землеустройства был исключен основной объект землеустройства — земельный участок.

Наконец, в 2014 г. в Земельный кодекс РФ, а также более чем в 30 федеральных законов внесены изменения, касающиеся предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам³¹. Теперь этим вопросам уделена половина общего объема текста Кодекса (с учетом шести его новых глав — V¹–V⁶). Новые правила предоставления земельных участков (вступают в силу с 2015 г.) предусматривают в качестве общего правила возмездный характер предоставления в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а в качестве основного процессуального механизма — проведение торгов в форме аукционов. Все допустимые исключения из этого правила прямо предусмотрены в Кодексе. Необходимость уточнения правил предоставления земельных участков была обусловлена тем, что в законодательстве постсо-

²⁷ Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» // Российская газета. 2001. 20 июля (утратил силу).

²⁸ Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» // Российская газета. 2000. 10 января (утратил силу).

²⁹ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Российская газета. 2007. 1 августа.

³⁰ Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» // Рос. газ. 2001. 23 июня.

³¹ Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» // Российская газ. 2014. 27 июня.

ветского периода значительно большее развитие получили вопросы оборота земельных участков, находящихся в частной собственности (которые вообще не были урегулированы в советский период ввиду недопустимости такого оборота). Между тем при рыночных отношениях условия и порядок предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам стали достаточно «чувствительным» вопросом, характеризующимся высокой степенью коррупциогенности, и требовали подробной детализации.

Также Земельный кодекс РФ дополнен нормами, в которых подробно урегулированы случаи, когда земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, формально не предоставляется, но на него возникают права (как собственности, так и иные) у граждан и юридических лиц: 1) обмен земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности; 2) установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности; 3) перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (как между собой, так и с участками, находящимися в частной собственности); 4) безвозмездная передача земельных участков из федеральной собственности в муниципальную собственность или в собственность субъектов РФ. Кроме того, введен новый для современного российского законодательства институт использования земель или земельных участков без их предоставления и без установления сервитута.

Таким образом, *современное земельное законодательство весьма динамично*. Законодательные акты, принятые на рубеже XX–XXI вв. существенно совершенствовались, в том числе менялась заложенная в них изначальная идеология. В значительной мере все эти изменения (также как и новые законы) были следствием радикальности перехода от плановой экономики к рыночным земельным отношениям, который в части законодательного урегулирования потребовал значительно большего времени, чем это предполагалось изначально.

Следует отметить, что столь высокий динамизм земельного законодательства представляет некоторую проблему. Конечно, это не так критично, как недостаточность правового регулирования земельных отношений в середине и конце 90-х гг. Но необходимость «приспосабливаться» к новым, неоднократно меняющимся правилам создает трудности как для правоприменителей, так и для граждан и юридических лиц. Причем это усугубляется отставанием ведомственного нормотворчества (главным образом в виде приказов Минэкономразвития России) от изменений в федеральных законах.

Также за минувшее десятилетие принят ряд федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с подготовкой к проведению различных территориально весьма ограниченных мероприятий, имеющих исключительно важный характер для государства³². В указанных законах земельные отношения затронуты не как ключевые и главным образом — в части оснований и процедур изъятия земельных участков (которые упрощены для органов государственной власти и местного самоуправления, но ставят в менее защищенное положение собственников земельных участков). Особое место среди таких законов занимает закон, регулирующий землепользование на территориях, присоединенных к г. Москве³³. Предусмотренные им исключения из общедоделальных правил достаточно существенны: 1) специальная процедура выявления тех лиц, чьи участки подлежат изъятию; 2) возможность изъятия участка, который не прошел государственный кадастровый учет либо еще только подлежит образованию; 3) значительное сокращение ряда процессуальных сроков (ухудшающее степень защищенности прав граждан); 4) признание бесхозяйными таких земельных участков, правообладатели которых не будут выявлены в течение двух месяцев со дня опубликования сообщения об их планируемом изъятии, и др. В результате к настоящему времени имеется достаточно большое число изъятий участков из общедоделального земельного законодательства, основанных на специальных законах.

Что касается земельно-правовых проблем, по которым в ближайшие год–два можно ожидать не менее принципиальных законодательных мер по их урегулированию, то это переход от категорий земель к территориальному зонированию, а также интеграция кадастра и регистрации прав на недвижимость.

Вопрос о *переходе от земельных категорий к территориальному зонированию* обсуждается уже более 3 лет. Длительное обсуждение соответ-

³² Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи, развитии г. Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // Российская газета. 2007. 5 декабря; Федеральный закон от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 г., о развитии г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // Российская газета. 2009. 15 мая; Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»» // Российская газета. 2010. 30 сентября и др.

³³ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту РФ — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // Российская газета. 2013. 10 апреля.

ствующего законопроекта³⁴ обусловлено его небесспорностью — он отменяет базовый принцип земельного законодательства, предусмотренный подп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ (деление земель по целевому назначению на категории). В практическом же плане основное опасение связано с возможностью упрощения выведения плодородных земель из аграрной сферы. Полагаем, что ключевым вопросом в оценке данной законодательной инициативы должно стать то, как изменится степень законодательной защиты ценных земель (в сравнении с действующими процедурами).

Что касается *интеграции кадастра и регистрации прав на недвижимость*, то соответствующая работа велась с переменным успехом с самого начала реформ 90-х гг.. В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится соответствующая законодательная инициатива³⁵, которая предусматривает введение единой учетно-регистрационной процедуры в отношении объектов недвижимости, что должно позволить снизить риски операций на рынке недвижимости, свести к минимуму бумажный документооборот и сократить сроки кадастрового учета и регистрации прав.

Кроме того, остается открытым вопрос о том, повлияет ли на земельное законодательство возможное продолжение реформы гражданского законодательства, в частности, введение новых прав на недвижимость, в том числе на землю, предусмотренное реформаторскими планами 2012 г.³⁶ Как известно, неприменимость норм гражданского законодательства к земельным отношениям советского периода повлекла за собой достаточно непростое соотношение земельно-правовых и гражданско-правовых норм в 90-х гг. Земельный кодекс РФ (2001 г.) достаточно корректно разграничил их действие — 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 законами³⁷.

То есть нормы гражданского законодательства, определяя общие правила оборота недви-

жимого имущества, применяются с учетом особенностей земельного законодательства. Например, при регулировании купли-продажи земельных участков, с одной стороны, действуют общие положения о купле-продаже (гл. 30 Гражданского кодекса РФ). С другой стороны, Земельный кодекс РФ содержит дополнительные требования к договору купли-продажи земельного участка, несоблюдение которых влечет признание такого договора недействительным даже в том случае, если содержащиеся в нем условия законны (п. 2 ст. 37). Или, например, гражданское законодательство делит имущество на виды в зависимости от его оборотоспособности на имущество, свободное в обороте, ограниченное в обороте и изъятое из оборота. При этом 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 ресурсах³⁸. Ограничения же оборотоспособности земельных участков определены в Земельном кодексе РФ (ст. 27). При этом некоторые земельно-имущественные отношения, в том числе связанные с собственностью на землю и совершением сделок с землей, в значительной степени регулируются именно нормами земельного законодательства (например, порядок перехода прав на землю при образовании земельных участков, процедурные вопросы прекращения прав на землю).

В этой связи существенным фактором, определяющим перспективы дальнейшего развития земельного законодательства, является незавершенная реформа гражданского законодательства.

Таким образом, в развитии отечественного земельного законодательства следует выделить несколько этапов:

- советский период (1917–1990 гг.), характеризующийся исключительностью государственной собственности на землю и полным исключением ее из гражданского оборота;
- начальный этап земельной реформы (1990–1991 гг.). Принятые тогда 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.);
- осуществленная в 1992–1993 гг. на основании указов Президента РФ радикальная трансформация отношений собственности на землю — массовая приватизация сельскохозяйственных угодий (наделение земельными долями);
- период 1994–2000 гг., характеризовавшийся недостаточностью правового регулирования земельных вопросов на федеральном уровне;

³⁴ Текст законопроекта 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию». URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=465407-6&sort=date> (дата обращения: 26.09.2014).

³⁵ Текст законопроекта № 597863-6 «О государственной регистрации недвижимости». URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=597863-6&sort=date> (дата обращения: 26.09.2014).

³⁶ Текст законопроекта «О внесении изменений в ч. 1, 2, 3 и 4 Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты РФ». URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=47538-6&sort=date> (дата обращения: 26.09.2014).

³⁷ П. 3 ст. 3 ЗК РФ.

³⁸ П. 3 ст. 129 ГК РФ.

– период, начавшийся в 2001 г., когда в результате принятия Земельного кодекса РФ и других федеральных законов (а также их последующего совершенствования) произошло урегулирование большей части земельно-правовых проблем, возникших в 90-е гг., а также осуществлялось разрешение конкретных вопросов по мере их возникновения.

Наконец, весьма существенные изменения в земельном законодательстве последних полутора-двух лет, а также находящиеся на рассмотрении законодателя новые законопроекты (в случае их принятия) позволят считать окончательно завершенной длившуюся более двух десятилетий рыночно ориентированную трансформацию земельного законодательства. Конечно, оно будет совершенствоваться и в дальнейшем, но это будет развитие, связанное с новыми проблемами (главным образом с учетом правоприменительной практики), а не решение глобальной задачи смены социально-экономической формации в землепользовании.

Список литературы:

1. Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 38–47.

2. Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник для вузов. М.: Норма-Инфра, 1998. 448 с.
3. Галиновская Е.А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения: научн.-практ. пособие. М.: Юриспруденция, 2012. 272 с.
4. Жариков Ю.Г. Нормы гражданского права в сфере земельных отношений // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 33–39.
5. Захарцев С.И. Типичные упущения и проблемы современных научных исследований по юридическим наукам // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 67–76.
6. Кострова М.Б. Межотраслевые исследования как актуальное направление развития современной российской юриспруденции // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 85–91.
7. Липски С.А. О развитии федерального законодательства, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения // Аграрное и земельное право. 2013. № 2. С. 81–86.
8. Липски С.А. Правовой механизм государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения в современной России: особенности формирования, тенденции и перспективы // Право и Экономика. 2011. № 12. С. 18–24.
9. Лапаева В.В. Современное состояние и перспективы российской теории права и государства. Часть 1 // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 20–31.
10. Романовский Г.Б. Модернизация медицинского права: формирование отрасли права или законодательства? // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 92–96.

The features of the development of land legislation in post-Soviet Russia

Lipsky S.A.

Doctor of Economics, assistant professor,
Head of Department of Land Law of the State University
E-mail: lipski-sa@yandex.ru

Abstract. *The article discusses the features and problems inherent in the federal land legislation at various stages of its development over the last two and a half decades. The author identifies four stages, and the probability of a qualitatively new stage. It explores in more detail the changes in Federal laws that regulate the turnover of agricultural land. The article also addresses the most fundamental and quite promising bills under consideration by the State Duma.*

Keywords: *legislation, land, stages, reform, property, turnover of lands, category of land, cadaster.*

References

1. Bogolyubov S.A. Zemel'noe zakonodatel'stvo i Konceptsiya razvitiya grazhdanskogo zakonodatel'stva // Zhurnal rossiiskogo prava. 2010. № 1. С. 38–47.
2. Bogolyubov S.A. Ekologicheskoe pravo: uchebnik dlya vuzov. M.: Norma-Infra, 1998. 448 s.
3. Galinovskaya E.A. Primenenie zemel'nogo zakonodatel'stva: problemy i resheniya: nauchn.-prakt. posobie. M.: Yurisprudenciya, 2012. 272 s.
4. Zharikov Yu.G. Normy grazhdanskogo prava v sfere zemel'nyh otnoshenii // Zhurnal rossiiskogo prava. 2011. № 11. С. 33–39.
5. Zaharcev S.I. Tipichnye upusheniya i problemy sovremennyh nauchnyh issledovaniy po yuridicheskim naukam // Rossiiskii zhurnal pravovyh issledovaniy. 2014. № 4 (1). С. 67–76.
6. Kostrova M.B. Mezhotraslevye issledovaniya kak aktual'noe napravlenie razvitiya sovremennoi rossiiskoi yurisprudencii // Rossiiskii zhurnal pravovyh issledovaniy. 2014. № 4 (1). С. 85–91.
7. Lipski S.A. O razvitii federal'nogo zakonodatel'stva, reguliruyushego oborot zemel' sel'skohozyaistvennogo naznacheniya // Agrarnoe i zemel'noe pravo. 2013. № 2. С. 81–86.
8. Lipski S.A. Pravovoi mehanizm gosudarstvennogo regulirovaniya rynochnogo oborota zemel' sel'skohozyaistvennogo naznacheniya v sovremennoi Rossii: osobennosti formirovaniya, tendencii i perspektivy // Pravo i Ekonomika. 2011. № 12. С. 18–24.
9. Lapayeva V.V. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy rossiiskoi teorii prava i gosudarstva. Chast' 1 // Rossiiskii zhurnal pravovyh issledovaniy. 2014. № 4 (1). С. 20–31.
10. Romanovskii G.B. Modernizatsiya medicinskogo prava: formirovanie otrasli prava ili zakonodatel'stva? // Rossiiskii zhurnal pravovyh issledovaniy. 2014. № 4 (1). С. 92–96.