

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

Кухарев А.П.

*Кухарев Александр Павлович – магистрант,
кафедра земельного и трудового права, юридический факультет,
Оренбургский государственный аграрный университет, г. Оренбург*

Аннотация: статья посвящена анализу правового регулирования использования земель населенных пунктов в России в современный период. Автором исследуются проблемы правового регулирования использования земель населенных пунктов в современный период, а также обосновывается необходимость совершенствования действующего земельного законодательства, определяющего их правовой режим.

Ключевые слова: земельная реформа, правовое регулирование, земли населенных пунктов, земельные отношения, использование земель населенных пунктов, земельное законодательство.

Более чем семидесятилетний этап социалистического строительства в России в своем итоге доказал необходимость и прогрессивность рыночных товарно-денежных отношений. Возврат к ним в землепользовании начался с 1987 г., когда после длительного запрета была, наконец, предоставлена возможность арендных отношений в земледелии, а также свободной кооперации граждан [17, с. 133]. Однако их расширение шло медленно, сдерживалось устоявшимися консервативными традициями советской власти. Коренной перелом в развитии земельных отношений наступил в 1990 г. с началом земельной реформы.

Радикальные изменения, касающиеся отношений собственности на землю, были внесены законами РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1 «О земельной реформе» [5], от 15 декабря 1990 г. № 423-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» [6], от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР» [7]. Эти правовые акты предусматривали возможность предоставления земельных участков в частную собственность для производства сельскохозяйственной продукции, а также под здания и сооружения для индивидуальной предпринимательской деятельности, строительства и обслуживания жилого дома, дач, гаражей; был законодательно закреплен принцип платности землепользования.

25 апреля 1991 г. принят новый Земельный кодекс РСФСР [8], который регулировал все земельные отношения в рамках действующей Конституции РСФСР. Однако вопросы собственности и гражданского оборота земель решались им, по мнению специалистов, в разрез с основным законом республики. Например, граждане не имели права получить землю в собственность для предпринимательской деятельности, а юридические лица вообще не имели права иметь землю в частной собственности. Получалось так, что гражданское законодательство вообще не имеет никакого отношения к земельным участкам. Кодекс не устанавливал оборотоспособность земель, не указывались земли, изъятые из гражданского оборота и ограниченные в нем, не разграничивалась государственная земельная собственность [14, с. 80].

При всем этом Земельный кодекс РСФСР 1991 г. перенял из предыдущего законодательства принцип деления земель на категории, исходя из их целевого предназначения. Так раздел IV определял правовой режим земель населенных пунктов. Статьей 70 Кодекса устанавливалось, что все земли в пределах городской, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов находятся в ведении городских, поселковых, сельских Советов народных депутатов [8]. Л.Н. Лисина справедливо отмечает, что указанная норма не была лишена недостатков. Требовалось ее правильное толкование и уточнение. Нужно было достичь согласия в употреблении терминов «населенный пункт» и «поселение», «установление городской, поселковой черты, черты сельского населенного пункта», «ведение органов местного самоуправления» [21, с. 30].

Закон РФ «О плате за землю», принятый 11 октября 1991 г. [9] более подробно раскрывал вопросы платности землепользования, закрепленные в Земельном кодексе РСФСР 1991 г. и определял ее основные формы (земельный налог, арендная плата, нормативная цена земли) и их характеристику.

Законом РФ от 23 декабря 1992 г. «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства» [10] был отменен мораторий на продажу земельных участков из земель населенных пунктов при сохранении их целевого использования.

В дальнейшем развитие земельной реформы в стране регулировалось в основном указами Президента РФ. Так, Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» [11] добавил в гражданское законодательство право граждан и юридических лиц - собственников земельных участков продавать, передавать по наследству, сдавать в

залог, аренду, обменивать, дарить, передавать земельный участок в качестве взноса в уставные капиталы юридических лиц. Это означало, что земли становятся объектом гражданского оборота, создана возможность объединения земельных участков и земельных долей граждан с юридическими лицами в общую долевую или общую совместную собственность. Кроме этого, в данном указе были закреплены гарантии неприкосновенности и защиты права частной собственности на землю, а также защиты прав собственников при совершении ими сделок с землей [19, с. 43].

Изданные Президентом РФ указы по регулированию земельных отношений в России, а всего их было 34, имели, прежде всего, задачу «оперативного восполнения правового вакуума, образовавшегося из-за несоответствия норм Земельного кодекса РСФСР 1991 г. многим социально-экономическим изменениям в пореформенной России» [19, с. 44] в том числе и в области отношений по использованию земель населенных пунктов.

Новую веху в развитии земельных отношений в России открыла Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 г. [1] Она в ст. 9 установила, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. При этом земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. 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. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (ст. 36). Указанные нормы стали непосредственно отправной точкой в определении правового режима земель в России. С ее принятием Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» [3] признана недействующей значительная часть Земельного кодекса РСФСР 1991 г., что обусловило необходимость разработки нового кодифицированного акта в данной сфере.

Проект нового Земельного кодекса РФ неоднократно вносился в Государственную Думу ФС РФ, но был принят только в 2001 г., до этого не действовала глава 17 Гражданского кодекса РФ «Право собственности и другие вещные права на землю». Учитывая, что основным закон о земле – Земельный кодекс РСФСР 1991 г. – практически не регулировал рыночные отношения по использованию земель, а на главу 17 Гражданского кодекса РФ был наложен мораторий, пробел заполнялся указами Президента РФ, нормативными правовыми актами субъектов РФ, регулирующими земельные отношения в регионах и подзаконными актами на федеральном уровне [18, с. 66].

Одним из таких актов был Указ Президента РФ от 16 мая 1997 г. № 485 «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами» [4], который упростил процедуру приобретения земельных участков в собственность граждан и юридических лиц при незавершенном строительстве. Во исполнение этого указа Президента РФ Правительство РФ утвердило 5 января 1998 г. «Порядок организации проведения торгов (аукционов, конкурсов) по продаже гражданам и юридическим лицам земельных участков, расположенных на территории городских и сельских поселений, или право их аренды» [12].

Следует отметить, что проводимая в последнее десятилетие XX в. земельная реформа в основном коснулась земель сельскохозяйственного назначения. Крайне медленно шел процесс приватизации земель в городах, что не позволяло привлечь достаточные объемы инвестиций и тормозило перераспределение земель на основе требований рынка и развития городов.

Исключительно важное значение для дальнейшего развития земельной реформы имела утвержденная постановлением Правительства РФ от 26 июня 1999 г. № 694 Федеральная целевая программа «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999-2000 годы» [13]. Она предусматривала такие мероприятия как разработка и совершенствование на всех уровнях правовой и нормативной базы регулирования земельных отношений; создание механизма, реализующего права собственников земельных долей; механизма, обеспечивающего приватизацию городских земель при приватизации государственных и муниципальных предприятий и развитие оборота земель в городах, поселениях и т.д.

Итак, можно с уверенностью сказать, что к началу XXI века сформировались идеи и подходы нового развития земельного законодательства и отношений по использованию и охране земель в России.

Однако первый этап реформы не смог разрешить насущные задачи вследствие отсутствия надлежащей законодательной базы. Земельный вопрос конца XX столетия стал носить крайне политизированный характер. Основным вопросом, вокруг которого развернулась настоящая «правовая война», стало принятие нового Земельного кодекса [14, с. 82].

28 сентября 2001 г. Государственной думой ФС РФ принят Земельный кодекс Российской Федерации [2], который ознаменовал новую веху в развитии земельного законодательства России. Им закреплены правовые основы использования и охраны земель. Установлено, что земельное законодательство состоит

из настоящего Кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними региональных законов. Оно находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. По общему правилу имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению землей, а также по совершению сделок с ней регулируются гражданским законодательством.

Земельным кодексом РФ 2001 г. определены основные принципы земельного законодательства. Так, немаловажное значение имеет принцип деления 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. Важнейшим положением, раскрывающим рассматриваемый принцип, является требование об использовании земель в соответствии с установленным для них целевым назначением. Использование земельных участков по целевому назначению реализуется также через систему мер государственного регулирования, устанавливающих ограничения по изменению целевого назначения соответствующей категории земель и разрешенного использования земельного участка, а также через применение мер юридической ответственности за нарушения земельного законодательства [16, с. 30].

Земельный кодекс РФ 2001 г. выделяет семь категорий земель. Земля может находиться в собственности, аренде, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) или безвозмездном срочном пользовании. Также может устанавливаться режим ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитут). Им определены основания возникновения, изменения, ограничения и прекращения указанных прав и др. Все указанные выше положения определяют сегодня правовой режим земель каждой категории, в том числе и земель населенных пунктов.

В силу ст. 83 Земельного кодекса РФ 2001 г. землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов [2]. Е.С. Бедовой установлено, что к существенным признакам земель населенных пунктов относятся: застройка и развитие населенных пунктов; размещение различных объектов жизнеобеспечения населения; соблюдение установленных законодательством требований при размещении объектов на территории населенных пунктов; отграничение данной категории земель от иных земель установленными границами [15, с. 28].

На наш взгляд землям населенных пунктов присущи следующие признаки: функциональность, управляемость и ограниченность в пространстве. Особую роль имеет последний, означающий, что земли населенных пунктов расположены внутри границ населенных пунктов (городских или сельских). Однако признак границ в нормативном определении понятия «земли населенных пунктов» сегодня как видим, отсутствует.

В п. 2 ст. 83 Земельного кодекса РФ определены основные требования к установлению границ поселений. Но на наш взгляд, они направлены, прежде всего, на предотвращение неясности в правовом режиме земельных участков (запрет на пересечение границ участков), а также на предотвращения распространения на территорию одного и того же населенного пункта полномочий органов местного самоуправления разных муниципальных образований.

При всем этом граница населенного пункта является признаком, с помощью которого эти земли отграничиваются от иных категорий земель. Границы населенных пунктов определяют не только территориально-пространственную сферу действия правовых норм, регламентирующих правовой режим земель соответствующей категории, но и пространственную сферу населенного пункта как географического объекта, служат средством индивидуализации данной категории земель [20, с. 285]. Хотя в Земельном кодексе РФ и других нормативных правовых актах вопросам установления и изменения границ населенного пункта и уделяется большое внимание, но на самом деле, на практике отсутствие установленной надлежащим образом границы населенного пункта приводит к неясности в определении категории «приграничных» земельных участков. Это нередко приводит к конфликтам и как следствие - судебным спорам. Но и при разрешении спора определить режим земельного участка оказывается не всегда просто. Если граница населенного пункта оказывается не установленной в соответствии с новейшими требованиями законодательства, в качестве доказательств включения (или не включения земельного участка) в границы населенного пункта приводятся, в том числе утвержденные ранее генеральные планы, акты органов государственной власти или органов местного самоуправления об установлении или изменении границ поселений.

Таким образом, обобщая вышесказанное, следует сделать вывод о том, что отсутствие в определении понятия «земли населенных пунктов» признака границ населенных пунктов сегодня не дает полного понимания того, что представляют собой земли населенных пунктов и каковы их сущность и назначение. В восполнение этого предлагаем уточнить понятие «земли населенных пунктов», данное Земельным кодексом РФ в п.1 ст. 83 следующим образом: «Землями населенных пунктов признаются земли, находящиеся в границах населенных пунктов, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов».

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014 г.) // Российская газета. 25 декабря 1993 г. № 237.
2. Земельный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 01.01.2017 г.) // СЗ РФ, 2001. № 44. Ст. 4147.
3. О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2287 // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1993. № 52. Ст. 5085.
4. О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами. Указ Президента РФ от 16 мая 1997 г. № 485 (ред. от 12.05.2016 г.) // СЗ РФ, 1997. № 20. Ст. 2240.
5. О земельной реформе. Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1 (утратил силу) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 1990. № 26. Ст. 327.
6. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР. Закон РСФСР от 15 декабря 1990 г. № 423-1 (утратил силу) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 1990. № 29. Ст. 395.
7. О собственности в РСФСР. Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 (утратил силу) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 1990. № 30. Ст. 416.
8. Земельный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. Принят 21 апреля 1991 г. № 1103-1 (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1991. № 1103. Ст. 129.
9. О плате за землю. Закон Российской Федерации от 11 октября 1991 г. № 1738-1 (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РФ, 1991. № 44. Ст. 1424.
10. О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства. Закон Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4196-1 (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РФ, 1993. № 1. Ст. 26.
11. О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России. Указ Президента РФ от 27 октября 1993 № 1767 (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1993. № 44. Ст. 4191.
12. О порядке организации проведения торгов (аукционов, конкурсов) по продаже гражданам и юридическим лицам земельных участков, расположенных на территории городских и сельских поселений, или право их аренды. Постановление Правительства РФ от 05 января 1998 г. № 2 (утратило силу) // СЗ РФ, 1998. № 2. Ст. 263.
13. О Федеральной целевой программе «Развитие земельной реформы в РФ на 1999 – 2002 годы. Постановление Правительства РФ от 26 июня 1999 г. № 694. (утратило силу) // СЗ. РФ, 1999. № 27. Ст. 3379.
14. *Батталова Л.М.* Проблемы формирования земельного законодательства (историко-правовой аспект) // Пробелы в российском законодательстве, 2010. № 1. С. 80-84.
15. *Бедова Е.С.* Правовой режим земель населенных пунктов: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 237 с.
16. *Волков Г.А.* Правовые проблемы разграничения земель на категории по целевому назначению // Экологическое право, 2005. № 2. С. 29-33.
17. *Ерофеев Б.В.* Земельное право России: учебник. М.: Юрайт-Издат., 2007. 656 с.
18. Земельное право: учебник для бакалавров / Под ред. Н.Г. Жаворонковой, И.О. Красновой. М.: Издательство ЮРАЙТ, 2013. 580 с.
19. *Ибрагимов К.Х.* Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 397 с.
20. *Крассов О.И.* Комментарий к Земельному кодексу РФ. 2-е изд., перераб. Норма: ИНФРА-М, 2010. 369 с.
21. *Лисина Н.Л.* Правовой режим земель поселений: учебно-практическое пособие. М.: Дело, 2004. 296 с.