

Роль землеустройства в государственном управлении земельными ресурсами Российской Федерации: правовой аспект

Е.А. Галиновская

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)

Елена Анатольевна Галиновская, ecology@izak.ru

Земельные ресурсы имеют огромное значение для социально-экономического развития и укрепления государственности. В общественных отношениях земля выполняет целый ряд функций, которые не могут быть возложены ни на какой другой материальный объект. Это и территория государства, и пространство жизни и деятельности людей, и природный ресурс, и природный объект, и объект экономического оборота. Этим обусловлена необходимость системного, комплексного управления земельными ресурсами со стороны публичной власти и такого же системного правового регулирования. В условиях глобальных кризисов и обострения проблем, напрямую влияющих на государственную безопасность, роль земли в обеспечении территориальной целостности, продовольственной безопасности, единства экономического пространства приобретает особое значение.

Российская Федерация – самое значительное по площади и объемам используемых земельных ресурсов государство в мире¹. Вместе с тем обширность территорий сама по себе не является благоприятным фактором социально-экономического развития, поэтому земельные ресурсы как объект общественных отношений в более развернутом определении рассма-

триваются как части суши в совокупности с климатическими, ландшафтными условиями, плодородием и иными естественными свойствами, делающими их пригодными для использования человеческим обществом в хозяйственных или иных целях. При этом одной из существенных проблем, требующих постоянного внимания со стороны государства, является обеспечение рационального использования земель в целях сохранения их естественных свойств для настоящих и будущих поколений, создания условий доступности использования земельных ресурсов для реализации значимых направлений социально-экономического развития. Для достижения указанных целей на государственном уровне должны быть созданы все институциональные (в том числе управленческие и правовые) условия, обеспечивающие стабильное социально-экономическое развитие общества, защиту суверенитета государства, решение задач национальной безопасности. Земельному законодательству отведено в этом особое место.

Между тем институты обеспечения рационального использования земель и их охраны не получили должного развития в современных условиях. Так, не в полной мере определены функции государства в управлении земельными ресурсами, до

¹ Земельно-ресурсный потенциал Российской Федерации – это все земли, находящиеся в границах государства. Общая площадь земель страны составляет 1 723 399,1 тысячи гектаров (см. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 году. URL: https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/doc_nation_report_2022.pdf (с. 8).

настоящего времени не занял надлежащее место в организации земельного пространства институт землеустройства, концептуально до конца не выверено регулирование отношений в области охраны земель. При том что землеустройство является одним из признанных во всем мире институтов организации использования земель, в нашей стране он не только не получил должного развития, но и утратил ключевую часть своего содержания и значения.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим в России общественные отношения, связанные с проведением землеустройства, является Федеральный закон от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве» (далее – Закон о землеустройстве). Однако за последние десятилетия он претерпел целый ряд изменений, в связи с которыми был фактически утрачен предмет регулирования, потеряли определенность объекты, цели и мероприятия в области землеустройства. Это можно считать одним из явных показателей того, что значение института землеустройства в управлении земельными ресурсами значительно и неоправданно снизилось.

Следует признать, что сложившееся в отношении регулирования землеустройства положение не остается без внимания ни на доктринальном уровне, ни на уровне

органов государственной власти России; оно обоснованно рассматривается специалистами как существенный пробел в сфере государственного управления земельными ресурсами². Ведется активное обсуждение перспектив развития института землеустройства.

Земельное право рассматривает землеустроительную деятельность как особый круг отношений – важный элемент управления земельными ресурсами и обеспечения рационального использования земель.

Принято считать, что землеустроительная деятельность берет начало со времен формирования российского государства и непосредственно связана с этим процессом. Несколько столетий межевание и защита границ, перераспределение и учет землевладений входили в перечень основных задач государства, которые обеспечивались специальным регулированием и системой управления³. Наиболее ранним документальным подтверждением участия государства в межевании являются положения «Русской правды», которыми в том числе устанавливается ответственность за нарушение границ землевладений (межи).

Таким образом, термин «землеустройство» закрепился в праве в результате развития функции российского государства по обустройству земельных пространств.

² Смотри, например:

Волков С.Н., Хлыстун В.Н., Комов Н.В., Вершинин В.В., Липски С.А. [и др.]. Федеральный закон «О землеустройстве»: проект. М., 2020. 141 с.;

Хлыстун В.Н. К законопроекту «О землеустройстве» // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2019. № 2 (175). С. 5–9;

Хлыстун В.Н., Семочкин В.Н., Папаскири Т.В. О принципах и содержании проекта нового закона «О землеустройстве» // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2019. № 2. С. 52–56; Липски С.А. Законодательное регулирование землеустройства и кадастровых отношений в постсоветской России. М., 2020. Сер.: Научная мысль. 216 с.;

Волков С.Н., Липски С.А. Зарубежный опыт законодательного обеспечения землеустройства. М., 2019. 187 с.;

Липски С.А., Лашко С.П., Дрыга А.С., Иванов А.И., Богомазов С.В., Ефремова Е.В., Зудилин С.Н., Бочкарев Е.А., Лавреникова О.А., Ткачук О.А., Лянденбургская А.В., Левин А.А., Чурсин А.И., Ишамятова И.Х., Корягина Н.В., Корягин Ю.В., Арефьев А.Н. Современные проблемы и актуальные направления развития землеустройства и кадастров. Пенза: Пензенский государственный аграрный университет; Пензенский государственный университет архитектуры и строительства, 2019. 185 с.;

Землякова Г.Л. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики: автореф. ... дис. докт. юрид. наук. М., 2016. 55 с.;

Ялбулганов А.А. Землеустройство в Российской Федерации: вопросы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 12. С. 3–13.

³ Подробнее см. Некрасов Ф.Г. Межевание земель в России (Межевые законы). М., 1915. 143 с.

В истории Российской империи традиционно выделяют несколько периодов землеустроительной деятельности – писцовые межевания (до XVIII века), Генеральное межевание (XVIII–XIX века), межевое и землеустроительное обеспечение аграрных реформ 1861 и 1906 годов ⁴. При этом в процессе масштабных аграрных реформ конца XIX – начала XX века приобретают очертания такие связанные с обеспечением государственной земельной политики направления землеустройства, как организация перераспределения и упорядочения землевладений и обеспечение освоения новых территорий, основанные на централизованно разработанных государственных планах.

С принятием ряда узаконений о землеустройстве учреждением от 6 мая 1905 года Главного управления землеустройства и земледелия ⁵ и от 4 марта 1906 года Комитета по землеустроительным делам ⁶, на который была возложена основная работа по реализации земельной реформы П.А. Столыпина, термином «землеустройство» официально стали обозначать совокупность мероприятий (организационных, финансовых, межевых и т. п.), направленных на улучшение и упорядочение использования земель для решения экономических, политических и социальных задач. В частности, на Комитет по землеустроительным делам возлагались такие полномочия, как:

- 1) содействие в переселении на казенные земли;
- 2) участие в сдаче земель крестьянам в аренду;
- 3) содействие в улучшении условий землевладения и порядков землепользования

и в установлении более совершенных способов ведения хозяйства на наделенных землях;

г) посредничество в разверстании земли между крестьянами и частными владельцами ⁷.

В советский период с провозглашением исключительной государственной собственности на землю, масштабным переустройством экономики и общественной жизни землеустройство наполнилось новым содержанием. Между тем были сохранены и термин «землеустройство», и комплексное (политическое и социально-экономическое) назначение мероприятий. Так, первыми актами, принятыми в указанной сфере (Положением о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию, утвержденным ВЦИК 14 февраля 1919 года, Инструкцией по применению Положения о социалистическом землеустройстве, утвержденной Наркомземом РСФСР 11 марта 1919 года, а впоследствии и первым Земельным кодексом РСФСР 1922 года ⁸), в рамках землеустройства предусматривалось осуществление масштабных мер по переустройству и организации землепользования на значительных территориях. Фактически землеустройство стало основным инструментом революционных по своему характеру земельных преобразований в тот период.

Землеустройству была посвящена часть III Земельного кодекса РСФСР 1922 года, и главной задачей землеустройства в соответствии с основными целями земельной политики было названо упорядочение существовавших землепользований и образование новых соответственно правам на

⁴ Смотри:

Волков С.Н. История землеустройства в России: опыт тысячелетия. М. 2011. 654 с.;

Савенко Г.В., Ялбулганов А.А. Земельные участки: образование, межевание и земельные иски (вторая половина XVIII – начало XXI в.). М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2017. 269 с.

⁵ Именной Высочайший указ от 6 мая 1905 года «Об учреждении Комитета по земельным делам и о преобразовании Министерства земледелия и государственных имуществ в Главное управление землеустройства и земледелия» / в сборнике «Законодательные акты переходного времени 1904–1908 гг.». М., 2010. С. 54–56.

⁶ Именной Высочайший указ от 4 марта 1906 года // Собрание узаконений. 1906. 7 марта. Отд. I. Ст. 307.

⁷ Комитет по землеустроительным делам. Краткий очерк за десятилетие: 1906–1916. Петроград, 1916. 62, VII, [10] с.

⁸ Введен в действие постановлением ВЦИК от 30 октября 1922 года.

землю и требованиям хозяйственно-технической целесообразности (статья 165). При этом Земельным кодексом РСФСР был закреплён следующий перечень землеустроительных действий:

1) отвод земель, предоставляемых в пользование государственным организациям, учреждениям и предприятиям, городам и поселениям городского типа, объединениям трудовых земледельцев, а также на особых условиях (аренды, концессии и т. п.) иным учреждениям, обществам и лицам;

2) образование земельных фондов специального назначения (переселенческого, концессионного, лугового и т. д.) и перевод угодий из одного фонда в другой;

3) изъятие земель для государственных и общественных надобностей;

4) установление городской черты;

5) раздел земель, находящихся в пользовании;

6) устранение или уменьшение недостатков землепользования (чересполосности, вклинивания, вкрапливания их, дальнотельности, неправильности очертаний границ и т. д.);

7) проложение, перемещение или упразднение дорог, предоставление водопоев и перемещение землепользований в связи с производством коренных улучшений земельных угодий (мелиорации);

8) планирование сельских мест поселения;

9) установление и изменение границ волостей.

Как видно, в тот период в состав деятельности по землеустройству были включены практически все основные мероприятия в сфере освоения и перераспределения земельных ресурсов в государстве. Направления проводимой тогда земельной политики свидетельствуют о том, что перераспределение земель и установление их границ имели весьма существенное значение для государства. Иными словами, практически

все мероприятия в рамках государственного управления земельными ресурсами осуществлялись в порядке землеустройства.

Вместе с тем для отдельного регулирования были выделены и территории лесного фонда. При этом, принимая во внимание, что вопросы землепользования и землеустройства теснейшим образом связаны с условиями и порядком использования лесного фонда, было принято решение разработать Лесной кодекс и рассматривать его как продолжение Земельного кодекса РСФСР⁹.

Несколько иначе Земельный кодекс РСФСР 1922 года подходил к организации использования земель в пределах городской черты. Регулирование землепользования в пределах населённых пунктов определялось особыми узаконениями. Причём городским советам предоставлялось право независимо от установления новой городской черты составлять планы и правила застройки земель, находившихся за городской чертой, как указывалось в Земельном кодексе, в целях предупреждения неправильной застройки земель, могущих со временем войти в черту города¹⁰.

В дальнейшем, с развитием управления земельными ресурсами в СССР, функция землеустройства в этом процессе управления земельными ресурсами была оформлена и на законодательном уровне. Так, статьей 47 Основ Земельного законодательства Союза ССР и Союзных республик от 13 декабря 1968 года землеустройство было определено как система государственных мероприятий, направленных на осуществление решений государственных органов в области пользования землей. Аналогичная норма содержалась и в Земельном кодексе РСФСР от 1 июля 1970 года. Задачи землеустройства были определены самым общим образом:

- организация наиболее полного научно обоснованного, рационального и

⁹ Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 года «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 сессии IX созыва».

¹⁰ Часть II Земельного кодекса РСФСР 1922 года.

эффективного использования земель;

- повышение культуры земледелия;
- охрана земель.

В то же время землеустроительные действия определялись более конкретно:

- образование новых, а также упорядочение существующих землепользований с устранением чересполосицы и других неудобств в расположении земель;
- уточнение и изменение границ землепользования;
- внутрихозяйственная организация территорий сельскохозяйственных предприятий, организаций и учреждений с введением экономически обоснованных севооборотов и устройством всех других сельскохозяйственных угодий (сенокосов, пастбищ, садов и т. д.), а также разработка мероприятий по борьбе с эрозией почв;
- выявление новых земель для сельскохозяйственного и иного народнохозяйственного освоения;
- отвод и изъятие земельных участков;
- установление и изменение городской черты, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов;
- проведение топографо-геодезических, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий¹¹.

Таким образом, в течение всего XX века (как в период Российской империи, так и в период СССР) землеустройство играло роль организационно-правового инструмента реализации государственной земельной политики.

В разные периоды объем земельных ресурсов, в отношении которых проводилось землеустройство, цели землеустройства, перечень землеустроительных действий и их назначение менялись. Но сходные цели землеустройства и особенности земли как объекта землеустройства обусловили и сходство с содержанием землеустроительной деятельности в разные исторические

периоды. Постоянное воспроизводство функции землеустройства свидетельствует о важном его значении для государственного управления земельными ресурсами. Так, в разные исторические периоды землеустройство проводилось преимущественно в отношении земель за пределами городских поселений, и объектом землеустройства были активно используемые или осваиваемые территории. При этом в сферу деятельности землеустроителей постепенно включались не только работы по размежеванию землевладений, но и деятельность по обеспечению научно обоснованного, культурного земледелия. Можно сказать, что основное назначение землеустройства заключалось в государственном управлении использованием земель как основным средством производства в сельском хозяйстве. Эта цель землеустройства предопределяла роль этого института в организации межселенных (сельских) пространств, для которых размещение производственных мощностей агропромышленного комплекса, аграрное производство в то время составляли основу развития.

Однако в отличие от аграрных реформ Российской империи начала века землеустроительная деятельность в советский период не ограничивалась обустройством пространств для сельского хозяйства и не сосредоточивалась лишь на землях сельскохозяйственного назначения. Землеустроительные мероприятия имели масштабный характер, детальную регламентацию и охватывали значительные территории государства. В тот период развитие землеустройства было обусловлено задачами реализации института исключительной государственной собственности на землю. Административный характер перераспределения земель и определения условий землепользования, равно как и администрирование мероприятий по рациональному использованию земель в рамках землеустройства, сосредоточивались в ру-

¹¹ Закон СССР от 13 декабря 1968 года № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик».

ках органов государственной власти. Таким образом, землеустройство было частью комплексного государственного социально-экономического проектирования, планирования размещения производительных сил и расселения. Этим было обусловлено сформировавшееся на этом историческом этапе взаимодействие землеустроительной деятельности и деятельности в области территориального планирования.

В период последних лет существования СССР и его распада, последующих форсированных рыночных реформ начала 90-х годов прошлого столетия институт землеустройства вновь оказался востребованным как инструмент государственного управления, прежде всего реформенного перераспределения земель. За недолгий период действия Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле, принятых 28 февраля 1990 года, и Земельного кодекса РСФСР от 25 апреля 1991 года № 1103-1 задачи землеустройства были несколько изменены, хотя их прежнее содержание в основном сохранилось. Указанными нормативными актами закреплялось, что землеустройство включает систему мероприятий, направленных на осуществление земельного законодательства, решений органов власти по организации использования и охраны земель, создание благоприятной экологической среды и улучшение природных ландшафтов¹².

В состав землеустройства включались следующие виды деятельности:

1) разработка прогнозов, республиканских и региональных программ, схем использования и охраны земельных ресурсов и схем землеустройства;

2) установление на местности границ административно-территориальных образований;

3) составление проектов образований новых и упорядочения существующих землевладений и землепользований с устранением неудобств в расположении земель,

отвод земельных участков в натуре, подготовка документов, удостоверяющих право владения и пользования землей;

4) разработка проектов внутрихозяйственного землеустройства и других проектов, связанных с использованием и охраной земель;

5) разработка рабочих проектов по рекультивации нарушенных земель, защите почв от эрозии, селей, оползней, подтопления и засоления, улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель;

6) обоснование размещения и установления границ территорий с особыми природоохранными, рекреационными и заповедными режимами;

7) установление и изменение городской черты, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов;

8) проведение топографо-геодезических, картографических, почвенных, агрохимических, геоботанических и других обследовательских и изыскательских работ.

Землеустройство оставалось функцией государственного управления, а результаты работ по землеустройству были обязательны к учету и соблюдению всеми участниками земельных отношений. Землеустройство обладало такими нормативными характеристиками в течение всего периода проведения земельных реформ 1990-х годов. При этом в русле идей реформирования предполагалось включить деятельность по землеустройству в процессы стратегического планирования и программирования социально-экономического развития. Кроме того, функции землеустройства были расширены за счет включения мероприятий, связанных с обеспечением охраны окружающей среды.

Напомню, что проведение земельной реформы началось еще в СССР. При этом был обозначен ряд целей с учетом введения многоукладности экономики, многообразия земельной собственности, экономической оценки земли и перехода к платному зем-

¹² Статья 50 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28 февраля 1990 года и статья 112 Земельного кодекса РСФСР от 25 апреля 1991 года № 1103-1.

лепользованию, мониторинга и охраны земель, землеустройства, экологизации земледелия¹³. В дальнейшем Законом РСФСР от 23 ноября 1990 года № 374-1 «О земельной реформе» земельная реформа была ограничена достижением преимущественно экономических целей: перераспределение земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель на территории РСФСР. Но при этом специально были определены меры землеустроительного обеспечения земельной реформы. К ним были отнесены в том числе:

- проведение межхозяйственного землеустройства по перераспределению земель и их предоставление с выдачей документов, удостоверяющих право владения, собственности и пользования землей;
- выделение земельных участков для ведения крестьянского хозяйства;
- увеличение площади земель в личных подсобных хозяйствах;
- выделение земельных участков для садоводства и огородничества¹⁴.

Ожидалось, что проведение земельной реформы повысит роль землеустройства не только ввиду поставленных задач перераспределения земель, но и в связи с формированием рынка земли, законодательного закрепления многообразия форм собствен-

ности на землю. Эти ожидания подкреплялись тем, что во всех государствах, включая страны с развитой рыночной экономикой, деятельность в области планирования землепользования, управления земельными ресурсами, землеустройства имеет большое значение. Практически в любой национальной правовой системе действуют один или несколько специальных законов, направленных на установление и регулирование реализации особых механизмов упорядочения планирования использования земель¹⁵.

Расчет на укрепление позиций землеустройства как инструмента управления земельным фондом опирался и на первоначальную консолидацию управленческих функций в этой сфере в руках одного профильного федерального ведомства. Так, если в период существования СССР управление земельными ресурсами было рассредоточено между несколькими ведомствами – Министерством сельского хозяйства, Министерством жилищно-коммунального хозяйства и Государственным строительным комитетом СССР, то в начале последних по времени проведения земельных реформ был создан Государственный комитет РСФСР по земельной реформе¹⁶, которому были переданы функции управления по осуществлению земельной политики и земельной реформы в отношении всех земель в государстве. В 1993 году этот орган был преобразован в Комитет Российской

¹³ См. постановление Верховного Совета СССР от 27 мая 1991 года № 2192-1 «О реализации Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле и ходе проведения земельной реформы».

¹⁴ См. постановление Совета министров РСФСР от 18 января 1991 года № 30 «О Республиканской программе проведения земельной реформы на территории РСФСР».

¹⁵ Ввиду имеющейся во всех странах национальной специфики управления земельными ресурсами такие работы проводятся в составе разных санкционируемых и регулируемых государствами институтов (землеустройство, территориальное планирование, пространственное планирование и т. д.). Для нас особый интерес представляет опыт Германии, где действует принятый в 1953 году Закон о землеустройстве «Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) FlurbG Ausfertigungsdatum: 14.07.1953 Vollzitat: «Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794) geändert worden ist». Опыт Швеции представляет интерес, поскольку в этой стране существуют достаточно развернутые и жесткие природоохранные требования к организации планирования и использования земель. Планирование и консолидация использования земель урегулированы несколькими законами, среди которых, в частности, Земельный кодекс Швеции 1970 года и Закон «О формировании недвижимости 1972 года».

¹⁶ См. постановление Совета Министров РСФСР от 11 июля 1991 года № 320 «Об утверждении положения о Государственном комитете РСФСР по земельной реформе и его органах на местах».

Федерации по земельным ресурсам и землеустройству¹⁷, за ним наряду с задачами по осуществлению приватизации и перераспределению земель в рамках земельной реформы были закреплены функции по организации и проведению работ по землеустройству. Частью реформенных преобразований землепользования того времени было и принципиальное изменение отношения к земле как объекту управления и регулируемых правом земельных отношений. Земельные участки были признаны недвижимостью, что было отражено в нормах Земельного и Гражданского кодексов. Взамен Государственного земельного кадастра как основного информационного ресурса о земле была учреждена система государственного кадастра недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (впоследствии – Единый государственный реестр недвижимости¹⁸). Так было начато формирование в Российской Федерации единого учета объектов недвижимости, включая земельные участки¹⁹. Для обеспечения учета была учреждена и система кадастровой деятельности и кадастрового учета, которая до настоящего времени действует наряду с землеустроительной деятельностью.

К концу 1990-х годов изменились направления и содержание земельной политики. После целого ряда реорганизаций, проведенных в короткий срок (с 1999 по 2004 год), что, по моему мнению, свидетельствует об отсутствии в от времени твердой концепции развития земельной реформы и

государственного управления земельными ресурсами, специальный «земельный» орган государственного управления в конечном счете был упразднен²⁰. Функции в области земельной политики и управления земельными ресурсами вновь были распределены между несколькими федеральными органами исполнительной власти. Не в последней степени это стало причиной утраты землеустройством значения функции и инструмента государственного управления всем земельным фондом в стране, которое оно приобрело еще в начале двадцатого столетия.

Особенностью последнего этапа развития землеустройства с очевидностью является то, что на фоне поиска оптимальной структуры и полномочий государственных органов в сфере управления использованием земельных ресурсов, концептуального распутья в определении соотношения различных функций земли в общественных отношениях, незавершенности земельной реформы и выявленных ошибок в ее проведении произошло укрепление земельного законодательства. Именно в этот период дисбаланса в управлении и регулировании использования земель был принят целый ряд федеральных законов, регулирующих земельные отношения. В частности, в 2001 году вступил в силу Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ), несколькими месяцами ранее был принят Закон о землеустройстве. Однако для формирования содержания и назначения института землеустройства этот новый этап оказался противоречивым. Закон о землеу-

¹⁷ См. постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1993 года № 91 «Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству».

¹⁸ Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (утратил силу с 1 января 2020 года в связи с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 года № 361-ФЗ).

¹⁹ Смотри: Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»; Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности».

²⁰ Смотри: постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1999 года № 1056 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по земельной политике»; постановление Правительства Российской Федерации от 11 января 2001 года № 22 «Об утверждении Положения о Федеральной службе земельного кадастра России».

стройстве был принят уже после упразднения единого государственного органа, отвечающего за государственное управление земельным фондом. Продолжение реформенных преобразований, связанных с образованием, перераспределением и приобретением прав на земельные участки, было возложено на органы единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним²¹.

Неопределенность назначения землеустройства отразилась и на понятии, и на содержании землеустройства, закрепленных законодательно. Хотя актуальность землеустроительных действий не оспаривалась, положения Закона о землеустройстве оказались во многом декларативными, а в последующем существенная часть его норм утратила силу.

Для правовой материи конкретизация того, что понимается под землеустройством, имеет весьма важное значение. Право должно определить предмет регулирования (конкретные виды отношений) и отграничить его от иных, в том числе смежных. Должны быть определены основные участники процесса, полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере землеустройства, права правообладателей земельных участков. В этом не должно быть ни абстрактности, ни многозначного толкования. В связи с этим вслед за декларированием основных мероприятий землеустройства должны быть закреплены конкретные виды работ, составляющие эти мероприятия, права и обязанности выполняющих эти работы специалистов, полномочия органов публичной власти по организации, обеспечению, контролю за такими работами, а также привлечению виновных к ответственности.

Однако наиболее важным представляется определение и закрепление в законодательстве целей и задач землеустрой-

ства. Между тем мы не можем утверждать, что современное законодательство в полной мере последовательно в этой части. Так, назначение землеустройства в общей форме определено преамбулой Закона о землеустройстве. Согласно этому Закону землеустройство проводится в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов. В сравнении с формулировкой, закрепленной Земельным кодексом РСФСР 1991 года, в новом понятии отсутствует указание на то, что этот вид деятельности осуществляется в целях реализации земельного законодательства и решений органов власти. Надо отметить, что, несмотря на общую декларативность, в этом положении содержался посыл, в силу которого землеустройство признавалось инструментом государственного регулирования и государственного управления использованием и охраной земельных ресурсов. В отсутствие этого положения цель землеустройства оказывается более абстрактной – обеспечение рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов. При этом ответственные за такую деятельность субъекты не названы. Это, пожалуй, еще больше затрудняет понимание назначения землеустройства – рациональное использование и охрана земель являются целями любой деятельности, предусмотренной земельным законодательством. Соблюдать требования в этой области обязаны все участники земельных отношений.

Ситуация с уяснением назначения землеустройства усложнилась и с принятием Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), которым был закреплен новый подход к территориальному планированию и градостроительному зонированию на всей территории государства.

²¹ См. Указ Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии».

Позднее положения о том, что земельные участки являются объектами землеустройства, были изъяты из Закона о землеустройстве²², а деятельность по образованию земельных участков была подробным образом урегулирована ЗК РФ как кадастровая деятельность²³. В силу главы I.1 и статьи 70 ЗК РФ, а также норм других федеральных законов²⁴ проведение кадастровых работ и государственный кадастровый учет земельных участков призвано обеспечивать образование земельных участков в целях их учета как объектов недвижимости. Процедура проведения кадастровых работ регламентирована весьма подробно на основе федеральных законов. Этим было заявлено на законодательном уровне, что образование земельных участков больше не относится к землеустроительной деятельности. В последующем из объектов землеустройства были исключены и зоны с особыми условиями использования территорий²⁵.

Отношения в сфере землеустройства являются земельными отношениями. Следует подчеркнуть, что в силу статьи 2 ЗК РФ нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать этому кодексу. Совокупность норм о землеустройстве как составляющая земельного законодательства не может не распространяться на установленные ЗК РФ и иными федеральными законами объекты земельных отношений. Таким образом, отсутствие объектов земельных отношений в перечне объектов землеустройства, предусмотренных действующей редакцией Закона о землеустройстве, не соответствует взятым в совокупности положениям статей

1–3, 6 и 68 ЗК РФ. И это упущение в регулировании должно быть исправлено. Следует отметить и то, что с исключением из перечня объектов землеустройства, закрепленного профилирующим законом, всех объектов земельных отношений этот перечень оказался неопределенным.

Согласно статье 2 Закона о землеустройстве объектами землеустройства являются территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований, а также части таких территорий. Толкование этой нормы оказывается неоднозначным. С одной стороны, как уже указывалось, отсутствие в установленном законом перечне объектов землеустройства объектов земельных отношений не соответствует пониманию землеустройства как института земельного законодательства и права. С другой стороны, из статей 1–3, 6 и 68 ЗК РФ прямо следует, что землеустройство может проводиться на всей территории Российской Федерации. А сам перечень составлен так, что к объекту землеустройства может быть отнесена любая часть земельного пространства Российской Федерации. Следовательно, отсутствие указания на земельные участки, территории, зоны как на объекты землеустройства не означает невозможность проведения в отношении них землеустроительных работ.

Таким образом, в XXI веке сложилась ситуация, при которой землеустройство остается признанным исторически сложившимся организационным и правовым институтом упорядочения использования земель. Но при этом место этого института в системе иных сформированных в государстве видов и способов управления земельными ре-

²² Федеральный закон от 13 мая 2008 года № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости».

²³ Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений».

²⁴ Смотри:

Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»;
Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности».

²⁵ См. Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 252-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

сурсами, а также организации территорий, рационального использования и охраны земель не конкретизировано. Такая неопределенность в регулировании деятельности по землеустройству резко контрастирует с тем, насколько подробно урегулированы в настоящее время отношения в области кадастровых работ, градостроительного зонирования и территориального планирования. И это произошло не в связи с утратой значения землеустройства в государственном управлении земельными ресурсами. Современное состояние землеустройства связано с рядом обстоятельств, в том числе с ходом и направлениями земельной реформы, когда регулирование приватизации и оборота земель разных видов использования пошло по разному сценарию, с особенностями структурных преобразований исполнительной власти, при котором федеральные органы, для которых землеустройство было основным инструментом управления земельным фондом, были упразднены, а уполномоченные в области государственной земельной политики, учета земель, градостроительства реализуют свои полномочия посредством иных установленных законом инструментов – посредством кадастрового учета, регистрации недвижимости, градостроительного планирования и территориального зонирования. Дублирование функций органов государственной власти и органов местного самоуправления недопустимо. Не последнюю роль сыграли и разногласия при разработке и обсуждении доктринальных концепций управления земельными ресурсами.

Между тем исключение землеустройства из инструментария организации использования земель представляется необоснованным. Ввиду накопленного исторически опыта землеустроительных мероприятий и специфики земли как объекта отношений для развития института имеется ряд объективных причин ²⁶.

В то же время с даты последних изменений в регулировании землеустройства произошел целый ряд экономических, политических, правовых преобразований. Следовательно, вернуть землеустройству должное содержание и назначение возможно при условии модернизации этого института с учетом современных реалий социально-экономического развития, правового режима земель, целей и задач государственной земельной политики.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 году. М. : Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, 2023. 189 с. URL: https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/doc_nation_report_2022.pdf

2. О землеустройстве : Федеральный закон от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Некрасов Ф. Г. Межевание земель в России (Межевые законы). М., 1915. 141 с.

4. Волков С. Н. История землеустройства в России: опыт тысячелетия. М. 2011. 654 с.

²⁶ Подробнее смотри, например:

Землеустроительное обеспечение вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения: сборник материалов. М.: Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию, 2022. 226 с.;

Волков С.Н., Хлыстун В.Н., Комов Н.В., Вершинин В.В., Липски С.А. [и др.]. Федеральный закон «О землеустройстве»: проект. М., 2020. 144 с.;

Хлыстун В.Н. К законопроекту «О землеустройстве» // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2019. № 2 (175). С. 5–9;

Хлыстун В.Н., Семочкин В.Н., Папаскири Т.В. О принципах и содержании проекта нового закона «О землеустройстве» // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2019. № 2. С. 52–56;

Липски С.А. Законодательное регулирование землеустройства и кадастровых отношений в постсоветской России. М., 2020. Серия: Научная мысль, 216 с.;

Галиновская Е.А., Азимзода А.Ш. Землеустройство – основа перспективного развития территории // Вестник университета (Российско-Таджикский (Славянский) университет). 2020. № 2 (70). С. 12–24.

5. Волков С.Н., Липски С.А. Зарубежный опыт законодательного обеспечения землеустройства. М., 2019, 187 с.

6. Савенко Г.В., Ялбулганов А.А. Земельные участки: образование, межевание и земельные иски (вторая половина XVIII – начало XXI века). М. : Издательский дом Высшей школы экономики, 2017. 269 с.

7. Именной Высочайший указ от 6 мая 1905 года «Об учреждении Комитета по земельным делам и о преобразовании Министерства земледелия и государственных имуществ в Главное управление землеустройства и земледелия» / в сборнике «Законодательные акты переходного времени 1904–1908 гг.». М., 2010. С. 54–56.

8. Именной Высочайший указ от 4 марта 1906 года // Собрание узаконений. 1906. 7 марта. Отд. I. Ст. 307.

9. Комитет по землеустроительным делам. Краткий очерк за десятилетие: 1906–1916. Петроград, 1916. 62, VII, [10] с.

10. Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию, утвержденным ВЦИК 14 февраля 1919 года // Собрание узаконений РСФСР, 1919, № 4, ст. 43.

11. Инструкция по применению Положения о социалистическом землеустройстве : утверждена Наркомземом РСФСР 11 марта 1919 года // Собрание узаконений РСФСР, 1919, № 39–40, ст. 384.

12. О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 сессии IX созыва // Собрание кодексов РСФСР. М. : Юридическое издательство Народного комиссариата юстиции РСФСР, 4-е изд., 1928.

13. Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик : Закон СССР от 13 декабря 1968 года № 3401-VII // Ведомости Верховного Совета СССР, 1968, № 51, ст. 485.

14. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле : приняты Верховным Советом СССР 28 февраля 1990 года. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Земельный кодекс РСФСР : утверж-

ден Верховным Советом РСФСР от 25 апреля 1991 года № 1103-1. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

16. О реализации Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле и ходе проведения земельной реформы : постановление Верховного Совета СССР от 27 мая 1991 года № 2192-1. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

17. О земельной реформе : Закон РСФСР от 23 ноября 1990 года № 374-1. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

18. О Республиканской программе проведения земельной реформы на территории РСФСР : постановление Совета министров РСФСР от 18 января 1991 года № 30. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Об утверждении положения о Государственном комитете РСФСР по земельной реформе и его органах на местах : постановление Совета Министров РСФСР от 11 июля 1991 года № 320. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

20. Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству : постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1993 года № 91. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

21. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ (утратил силу с 1 января 2020 года в связи с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 года № 361-ФЗ). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

22. О государственной регистрации недвижимости : Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

23. О кадастровой деятельности : Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по земельной политике : постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1999 года № 1056. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

25. Об утверждении Положения о Федеральной службе земельного кадастра России : постановление Правительства Российской Федерации от 11 января 2001 года № 22. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

27. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии : Указ Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 1847. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

28. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

29. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» : Федеральный закон от 13 мая 2008 года № 66-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

30. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений : Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 141-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

31. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 252-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

32. Землеустроительное обеспечение вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения: сборник материалов. М. : Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию, 2022. 226 с.

33. Волков С. Н., Хлыстун В. Н., Комов Н. В., Вершинин В. В., Липски С. А. [и др.]. Федеральный закон «О землеустройстве»: проект. М., 2020. 144 с.

34. Хлыстун В. Н. К законопроекту «О землеустройстве» // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2019. № 2 (175). С. 5–9.

35. Хлыстун В. Н., Семочкин В. Н., Папаскири Т. В. О принципах и содержании проекта нового закона «О землеустройстве» // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2019. № 2. С. 52–56.

36. Липски С. А. Законодательное регулирование землеустройства и кадастровых отношений в постсоветской России. М., 2020. Серия: Научная мысль. 216 с.

37. Галиновская Е. А., Азимзода А. Ш. Землеустройство – основа перспективного развития территории // Вестник университета (Российско-Таджикский (Славянский) университет). 2020. № 2 (70). С. 12–24.

Окончание в следующем номере журнала.