

Определение объекта землеустройства: комплексный подход

Позднякова Е. А.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Российская Федерация)

e-mail: elenaap7306@mail.ru

Аннотация

В данной статье предложено уточненное определение понятия объекта землеустройства. Проанализированы точки зрения различных ученых в отношении этого понятия. Основанием для проведения исследования является противоречивая позиция законодателя, которая, с одной стороны, говорит о необходимости принятия нового закона «О землеустройстве», с другой — заимствует термин «объект землеустройства» из действующего закона. Федеральный закон № 78-ФЗ от 18 июня 2001 г. «О землеустройстве» многократно подвергался изменениям. Поскольку правовое регулирование любого института не может быть эффективным без базовых понятий, то целесообразно проанализировать имеющееся сегодня определение объекта землеустройства, переосмыслить его содержание применительно к запросам существующих реалий. В исследовании были использованы следующие методы: исторический, логический, анализа и обобщения, изучения литературы и нормативных правовых актов.

Ключевые слова: законопроект, объект землеустройства, процесс землеустройства, земельные участки сельскохозяйственного назначения.

Для цитирования: Позднякова Е. А. Определение объекта землеустройства: комплексный подход // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2024. № 2(20). С. 37–47.

DOI: 10.22394/2686-7834-2024-2-37-47. EDN: MJXQKB

Definition of the Land Management Object: A Comprehensive Approach

Elena A. Pozdnyakova

Higher School of Economics National Research University (Moscow, Russian Federation)

e-mail: elenaap7306@mail.ru

Abstract

In this article, a refined definition of the concept of “land management object” is proposed. The points of view of various scientists regarding the definition of the object of land management are analyzed. The basis for the study is the contradictory position of the legislator, which on the one hand speaks of the need to adopt a new law “On land management”, on the other hand borrows the term “object of land management” from the current law. Federal Law No. 78-FZ dated June 18, 2001 “On Land Management” has been repeatedly amended. Since the legal regulation of any institution cannot be effective without basic concepts, it is advisable to analyze the current definition of a land management object, rethink its content in relation to the demands of existing realities. The following methods were used in the study: historical, logical, analysis, generalization, study of literature and normative legal acts.

Keywords: draft law, land management object, land management process, agricultural land plots.

For citation: Pozdnyakova E. A. Definition of the Land Management Object: A Comprehensive Approach. *Theoretical and Applied Law*, no. 2 (20), pp. 37–47 (in Russ.).
DOI: 10.22394/2686-7834-2024-2-37-47

Институт землеустройства имеет длительную историю. Впервые в литературе упоминание о нем датировано 1906 г.¹ Однако было бы ошибочным утверждение, что до указанного периода работы, связанные с распределением земель, не были известны. Нечто похожее, но все-таки иное по содержанию, проводилось и ранее, именовалось оно межеванием. Бесспорно то, что за столь продолжительное время институт землеустройства менялся, но при этом продолжал работать и работает по настоящее время, что говорит о его востребованности. Это объясняется тем, что, независимо от власти и политического режима в обществе, земля всегда была и остается основным средством производства и источником решения проблемы обеспечения населения продовольствием. Поэтому ее эффективное использование является одной из главных задач любого государства, решению которой во многом способствует институт землеустройства.

В настоящее время данный институт регулируется целым комплексом нормативно-правовых актов, включая Земельный кодекс РФ² и Федеральный закон «О землеустройстве»³.

Вокруг закона «О землеустройстве» давно шли дискуссии о том, что он уже во многом не отвечает современным реалиям. Результатом таких обсуждений стало решение о включении в план законопроектной деятельности Правительства РФ на 2018 г.⁴ разработки проекта нового закона «О землеустройстве», утверждение плана мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных правоотношений⁵, исполнение Поручения Правительства РФ от 17.01.2018 № ДМ-П11-2пр (п. 5)⁶. Таких проектов подготовлено два: один был подготовлен Минэкономразвития⁷, а другой — Минсельхозом⁸. Был еще третий проект, подготовленный Государственным университетом по землеустройству, который и был взят за основу Минсельхозом. Оба законопроекта в процессе обсуждения были подвергнуты резкой критике как со стороны специалистов-практиков в области земельных отношений, так и со стороны научного сообщества. В итоге ни один законопроект не был принят. Проект Минэкономразвития больше не рассматривается, а Минсельхоз в 2022 г. приступил к разработке новой редакции проекта Федерального закона «О землеустройстве»⁹. Как сказано в пояснительной записке к законопроекту Минсельхоза, за последние десятилетия действующий закон «О землеустройстве» претерпел целый ряд изменений, в связи с которыми была фактически утрачена часть предмета регулирования, утратили должную определенность критерии объекта землеустройства, цели и мероприятия в области землеустройства. Так, касаясь объекта землеустройства, выделяется четыре знаковых периода, в которых из объекта землеустройства были исключены: земельные участки (2008 г.), зоны охраны объектов культурного наследия (2014 г.), зоны с особыми условиями использования территорий (2015 г.), территории населенных пунктов (2017 г.). Однако, несмотря на это, объект землеустройства не подвергался переосмыслению. При

¹ Некрасов Ф. Г. Основы землеустройства: 1. Экономика; 2. Техника; 3. Организация. Одесса, 1925. С. 29, 36.

² Земельный кодекс РФ: от 25.10.2001 № 136-ФЗ. Российская газета. 2001. № 211–212.

³ О землеустройстве: Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ. Парламентская газета. 2001. № 114–115.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 23.12.2017 № 2925-р. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201712310001?ysclid=lm4rmj6zw6185194517> (дата обращения: 04.12.2023).

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 08.11.2018 № 2413-р. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201811080016?ysclid=lm4rogdvdb56283077> (дата обращения: 04.12.2023).

⁶ О совершенствовании законодательства о землях сельхозназначения: Поручение Правительства РФ от 17.01.2018 № ДМ-П11-2пр. URL: <http://government.ru/news/31062/> (дата обращения: 04.12.2023).

⁷ Проект Федерального закона «О землеустройстве» (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 28.01.2019) // «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=180130&ysclid=lm4sejzq2w680323038#QoK0toTb9DOEsl6> (дата обращения: 04.09.2023). Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://regulation.gov.ru/> по состоянию на 28.01.2019.

⁸ Проект Федерального закона «О землеустройстве» (подготовлен Минсельхозом России 12.05.2022) // Система «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/56919425/?ysclid=lm4rvv2урm137592665> (дата обращения: 04.12.2023).

⁹ Новый проект Федерального закона «О землеустройстве» (редакция 3.0). URL: <https://kiportal.ru/biblioteka/stati-i-analitika/novyyj-proekt-federalnogo-zakona-o-zemleustrojstve-redakciya-30.html?ysclid=lm4skbgef3974831152> (дата обращения: 04.12.2023).

таких обстоятельствах автор полагает, что вопрос пересмотра определения объекта землеустройства должен стать предметом самостоятельного исследования.

Подкрепляет данный тезис и принятый в апреле 2021 г. Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 59055-2020 «Охрана окружающей среды. Земли. Термины и определения»¹, в котором отсутствуют основные определения, касающиеся землеустройства. Таким образом, возникает определенный пробел, который необходимо восполнить обоснованным и аргументированным определением объекта землеустройства.

На Круглом столе в Совете Федерации, который был посвящен законодательному обеспечению проведения землеустройства в Российской Федерации, было заявлено, что решение вопросов упорядочивания земельных отношений необходимо осуществлять на основе комплексного подхода к землеустройству². Данный подход применен автором при проведении настоящего исследования.

Обзор доктринальных исследований и законодательных определений объекта землеустройства

С правовой точки зрения землеустройство — это институт земельного права. Одним из условий эффективного функционирования любого института является точное определение его основных (базовых) понятий. Бесспорен тезис о том, что место и роль землеустройства в первую очередь определяются его объектом. По общему определению, объект — это то, на что направлено действие. Касательно определения землеустройства, закрепленного ст. 1 закона «О землеустройстве», — это то, на что направлены мероприятия, закрепленные в данной дефиниции.

Действующий закон «О землеустройстве» под объектами землеустройства понимает территории субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также части указанных территорий. В научной литературе отмечается, что в состав объектов землеустройства не включена территория Российской Федерации, а также землевладения и землепользования, складывающиеся из нескольких земельных участков³. Полагаю, что с представленной точкой зрения можно согласиться лишь частично. Так, территория Российской Федерации должна быть включена в объект землеустройства, закрепленный действующим законом «О землеустройстве», поскольку территории субъектов, муниципальных образований, а также части данных территорий в совокупности и составляют территорию Российской Федерации. В отношении землевладения и землепользования, складывающихся из нескольких земельных участков, согласиться вряд ли представляется возможным, исходя из следующего. Большая российская энциклопедия определяет землевладение как обладание земельным участком на определенных юридических основаниях, обуславливающих соответствующие права и обязанности землевладельцев⁴, а землепользование — как пользование земельным участком в соответствии с требованиями, установленными законом⁵. В указанных определениях объектом выступают земельные участки. Однако после вступления в силу закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»⁶ земельные участки были исключены из объектов землеустройства, перечисленных в ст. 1 закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве», так как они стали объектами кадастровых работ.

В проекте закона «О землеустройстве» Минсельхоза предлагается под объектами землеустройства понимать образованные в соответствии с законодательством Российской Федерации территории, зоны

¹ Охрана окружающей среды. Земли. Термины и определения: Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 59055-2020. URL: <https://files.stroyinf.ru/Data/743/74353.pdf?ysclid=lm6jt8szmy190074766> (дата обращения: 05.12.2023).

² В Совете Федерации обсудили вопросы законодательного обеспечения землеустройства в России. URL: <https://ki-rf.ru/2019/12/18/v-sovete-federacii-obsudili-voprosy-zakonodatel'nogo-obespecheniya-zemleustrojstva-v-rossii/?ysclid=lmnm0ex68c698221050> (дата обращения: 17.12.2023).

³ Варакин Г. С., Вершинский И. С., Байкалов Е. М. История, состояние и перспективы землеустройства в России // Вестник КрасГАУ. 2010. № 8 (47). С. 55–56. EDN: MUPVPB

⁴ Землевладение: Большая российская энциклопедия, 2004–2017 / В. А. Шестак (правовой аспект), К. В. Баранов. Большая российская энциклопедия: [Электронная версия]. URL: https://old.bigenc.ru/domestic_history/text/1992084?ysclid=lsrdmxxvvy683877005 (дата обращения: 18.02.2024).

⁵ Землепользование: Большая российская энциклопедия. URL: <https://bigenc.ru/c/zemlepol-zovanie-8b4093?ysclid=lsrfj15siv472836612> (дата обращения: 18.02.2024).

⁶ О государственном кадастре недвижимости: Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ // Система «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12054874/?ysclid=lsrgzhnl39273068372> (дата обращения: 18.02.2024).

и земельные участки, в отношении которых осуществляется землеустройство. Кроме того, по мнению авторов законопроекта, также к объектам землеустройства могут быть отнесены: территория Российской Федерации, территория субъекта Российской Федерации, муниципального образования или их части, земли, земельные участки или их части, иные территории, зоны или их части¹. Складывается впечатление, что авторы законопроекта предприняли попытку включить в объект максимальное количество терминов, при этом наблюдается дублирование понятий и отсутствие конкретики в подходе. В частности, это касается словосочетания «к объектам могут быть отнесены». Следовательно, авторы предполагают, что указанные ими термины могут и не быть объектами землеустройства. В этом случае возникает неопределенность в отношении субъекта, который определяет, что конкретно является объектом землеустройства.

В проекте закона «О землеустройстве» Минэкономразвития объект землеустройства не был определен отдельно от дефиниции «землеустройство»².

Термин «территория» был известен законодателю и ранее. Например, ст. 114 Земельного кодекса РСФСР 1991 г. закрепляла следующее: установленная в порядке землеустройства организация территории является обязательной для собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов³. Указанный кодекс отдельно не закреплял, что является объектом, но применяя метод анализа, можно утвердительно сказать, что речь идет именно о территориях. Здесь также нет уточнения, о каких конкретно территориях идет речь, вероятно, законодатель имел в виду любые территории.

В научных кругах дискуссии об объекте землеустройства ведутся давно, взгляды ученых на то, что же является объектом землеустройства, разнятся. Так, профессор О. А. Хауке отмечал, что отдельные виды землеустройства направляются на те или иные определенные особенности этого строя, на те или иные определенные аграрные формы, которые и являются объектами землеустройства⁴.

Некоторые исследователи утверждают, что в качестве объекта землеустройства должна быть земля. Так, академик РАН В. Н. Хлыстун определяет в качестве объекта землеустройства весь земельный фонд страны и земельные участки⁵. Для полноты исследования следует подчеркнуть, что, будучи экономистом по образованию, исследователь исходит из того, что институт землеустройства следует рассматривать шире, чем институт земельного права, а именно как институт управления земельными ресурсами.

Е. А. Галиновская полагает, что к объектам землеустройства должны быть отнесены:

- земли, земельные участки всех категорий;

- нарушенные земли, земли, подверженные водной и ветровой эрозии, сходу селей, подтоплению, заболачиванию, засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим антропогенным негативным воздействиям, независимо от целевого назначения и разрешенного использования⁶.

Кроме того, автор полагает возможным признать объектами землеустройства земли, земельные участки, территории, в отношении которых утверждены документы территориального планирования и градостроительного зонирования, в соответствии с градостроительным законодательством при проведении мероприятий по охране земель, при осуществлении внутрихозяйственного землеустройства, в случае изменения целевого назначения и разрешенного использования земель и перевода их в земли сельскохозяйственного назначения, земли водного фонда, земли запаса, земли иной категории и разрешенного использования, в отношении которых проводятся мероприятия по землеустройству⁷.

¹ Проект Федерального закона «О землеустройстве» (подготовлен Минсельхозом России 12.05.2022) // Система «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/56919425/?ysclid=lm4rvv2ypm137592665> (дата обращения: 04.12.2023).

² Там же.

³ Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 № 1103-1) (ред. от 24.12.1993) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР от 30.05.1991 № 22, ст. 768. Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ данный кодекс признан утратившим силу.

⁴ Хауке О. А. Качественное землеустройство в Пруссии // Труды Московского межевого института, факультет землеустройства и переселения. М.: Моск. межевой институт, 1928. Т. I, вып. 2. С. 15.

⁵ Хлыстун В. Н. К законопроекту «О землеустройстве» // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2019. № 8 (175). С. 7. EDN: LXWYUU

⁶ Галиновская Е. А. Роль землеустройства в государственном управлении земельными ресурсами Российской Федерации: правовой аспект // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2023. № 11 (266). С. 66. EDN: XUNNGY

⁷ Там же.

Землю как объект рассматривал и И. А. Гиниятов в своей работе «К вопросу об основных понятиях в сфере землеустройства, кадастра недвижимости и мониторинга земель (в порядке обсуждения)»¹.

В то же время академик РАН С. Н. Волков отмечает, что не совсем верно считать землю объектом землеустройства, так как различные ее свойства исследуют другие науки (почвоведение, геодезия, геоботаника и др.)². При землеустройстве производственные свойства земли могут не меняться, а территориальные ее качества (форма, местоположение, конфигурация) существенно меняются³. При землеустройстве в первую очередь затрагиваются земельные отношения, но регулируются они правовыми нормами (земельным, гражданским, природоохранным правом) или с помощью экономического механизма (ценами, налогами и др.). Землевладения (землепользования), отдельные участки земли или уголья также не могут в чистом виде выступать объектом землеустройства, так как их нельзя рассматривать в отрыве от конкретного хозяйства, отрасли или сферы деятельности⁴. Исследователь солидарен с законодателем, полагая, что объектом землеустройства являются территории⁵. Ранее аналогичную точку зрения высказывал Н. Д. Казанцев⁶. В литературе встречается также такая терминология, как «земельная территория»⁷.

Еще одна группа ученых в качестве объекта землеустройства определяет и землю, и территории. Так, А. С. Чешев и В. Ф. Вальков в 2002 г. в качестве объектов землеустройства выделяли территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований и других административно-территориальных образований, территориальные зоны, земельные участки, части указанных территорий, зон и участков, а также землепользования и землевладения предприятий, организаций и учреждений⁸. При этом под территориями указанные авторы понимали плоскость поверхности земли, которая характеризуется площадью (размерами отдельных участков территории) и расстоянием от одной части территории до другой⁹.

Т. Г. Иванова во многом солидарна с указанными авторами, но при этом в своем диссертационном исследовании в 2006 г. расширила трактовку объекта, говоря о том, что объект землеустройства должен совпадать с объектом государственного учета для обеспечения сопоставимости и согласованности сведений о них в различных государственных реестрах. Автор указала, что объектами землеустройства являются: 1) границы Российской Федерации и ее субъектов, муниципальных образований, других административно-территориальных образований, земель различных категорий, черта городских и сельских поселений; 2) земли различных категорий в соответствии с земельным законодательством; 3) границы территориальных и иных зон; 4) земельные участки; 5) части зон и земельных участков¹⁰. Вряд ли возможно согласиться с указанными исследователем границами. Дело в том, что в соответствии со ст. 17 закона «О землеустройстве» при проведении землеустройства устанавливаются границы на местности, порядок которых определяется Правительством РФ, но, исходя из вышеизложенного, следует, что границы таких административно-территориальных образований уже установлены. Теоретически указанные границы могут быть изменены (в связи с расширением или уменьшением площади), но в этом случае речь пойдет об изменении, а не об установлении границ.

Периоды высказываний указанных авторов отражены неслучайно, поскольку, как указано выше, начиная с 2008 г. законодатель начал исключать из объектов землеустройства и земельные участки, и зоны

¹ Гиниятов И. А. К вопросу об основных понятиях в сфере землеустройства, кадастра недвижимости и мониторинга земель (в порядке обсуждения) // Вестник СГУиТ. 2022. Т. 27, № 6. С. 152. DOI: 10.33764/2411-1759-2022-27-6-152-159

² Землеустроительное проектирование и организация землеустроительных работ: учебн. для студентов средних спец. учеб. заведений по специальности «Землеустройство» / С. Н. Волков, Н. Г. Конокотин, А. Г. Юнусов; под ред. д-ра экон. наук С. Н. Волкова. М.: Колос, 1998. 461 с.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Казанцев Н. Д. Законодательные основы земельного строя в СССР. М.: Юридическая литература, 1971. С. 38–39.

⁷ См. например: Качинский В. Колхозное строительство и землеустройство // На путях коллективизации: Сб. первый. М.: Книгосоюз, 1929. С. 59, 61; Розит Д. Землеустройство колхозов // На путях коллективизации. Сб. первый. М.: Книгосоюз, 1929. С. 81.

⁸ Чешев А. С., Вальков В. Ф. Основы землепользования и землеустройства: учебн. для вузов. 2-е изд., доп. и перераб. (Сер. Экономика и управление). Ростов-н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2002. С. 124.

⁹ Чешев А. С., Вальков В. Ф. Указ. соч. С. 106.

¹⁰ Иванова Т. Г. Проблемы правового регулирования землеустройства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15. EDN: NOCUWD

охраны культурного наследия, и зоны с особыми условиями использования, и территории населенных пунктов. Это свидетельствует о том, что законодатель далеко не всегда уделяет внимание научному обоснованию принимаемых законопроектов.

Из сказанного следует, что сегодня единого мнения, что же должно быть объектом землеустройства, нет ни у законодателей, ни в доктринальных исследованиях, что, безусловно, создает и может создавать трудности в правоприменении. Лидируют две точки зрения, в которых в качестве объекта используются понятия «территория» и «земля». Попытаемся понять, что же представляют собой данные термины.

На данный момент понятие «территория» может иметь различные значения в зависимости от контекста. Так, С. И. Некрасов под территорией понимал пространственный предел государства или государственного (публично-правового) образования, пространственный предел государственного суверенитета, действия властных предписаний того или иного уровня властвования, одновременно указывая, что в повседневной жизни термин «территория» используется в более широком значении — «придомовая территория», «территория предприятия», «у ребенка в доме должна быть своя территория» и т. п.¹

Словарь русского языка определяет территорию как земельное пространство с определенными границами². Поскольку речь идет о территории административных образований — субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также их частей, то необходимо уточнить, какими границами определены эти территории.

В словаре граница обозначена как условная линия, разделяющая смежные области, владения, участки, являющаяся пределом какой-либо территории; черта раздела³. Легального определения границы субъектов и муниципальных образований не закреплено. В связи с этим автор считает возможным применить определение границы Российской Федерации, тем более что ее субъекты, в соответствии со ст. 67 Конституции РФ⁴, входят в состав территории Российской Федерации. Такое определение закреплено в ст. 1 Закона РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации», где государственная граница определяется как линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющая пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета страны⁵. Исходя из вышеизложенного граница Российской Федерации определяется совокупностью сухопутных, морских, воздушных границ и границ недр. Применяя аналогию, можно предположить, что границы административных образований Российской Федерации (то есть ее субъектов и муниципальных образований) определяются также по земле, воде и воздуху. Воздушные границы и границы недр не требуются для землеустройства. Таким образом, понятие «территория», закрепленное в определении землеустройства, гораздо шире по своему содержанию, чем требуется для реализации данного института, которому необходимы только сухопутная и морская границы.

В законодательстве зарубежных стран, например в Германии, вкладывается разный смысл в понятие территории и объекта землеустройства, и последнее определяется как зона. Так, например, закон «О землеустройстве»⁶ гласит: компетентностью по проведению землеустройства на местном уровне обладает землеустроительный орган, на территории которого расположена зона проведения землеустройства.

Аналогичный подход использует и Е. С. Киевская, проводя свое диссертационное исследование, посвященное территориальному планированию и землеустройству в странах Европейского союза. В частности, исследователь указывает, что в большинстве экономически развитых зарубежных государств территориальное (пространственное) планирование не входит в сферу градостроительной деятельности,

¹ Некрасов С. И. Территориальное пространство, правовое пространство, культурно-религиозное пространство: пределы несовпадения и взаимодействия // Государство и право. 2012. № 1. С. 23. EDN: ORHFZV

² Словарь русского языка: в 4 т. / РАН, Институт лингвистических исследований; под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999.

³ Граница: Карта слов и выражений русского языка. URL: <https://kartaslov.ru/значение-слова/граница> (дата обращения: 10.09.2023).

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 1993. № 237.

⁵ О государственной границе Российской Федерации: Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 29.05.2023) // Российская газета. 1993. № 84.

⁶ Deutsches Landesverwaltungsrecht von 1953. BGBl. I. S. 546; BGBl. I. S. 2794.

а находится в системе землеустройства¹. Таким образом, автор показывает не только различие данных понятий, но и различие сфер их правового регулирования, в связи с чем требуется применение комплексного подхода.

Для полного и всестороннего исследования понятия «территория» необходимо также проанализировать территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, которые также закреплены в легальном определении землеустройства. Данная дефиниция закреплена в ст. 1 закона от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», где они определены как особо охраняемые территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока². Дефиницию особо охраняемых природных территорий раскрывает Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», в котором они определены как участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны³. Как уже было отмечено выше, землеустройство не занимается ни недрами, ни воздушным пространством. Следовательно, для землеустройства интерес представляют указанные в определении земельные участки. В 2008 г. в связи с принятием Федерального закона № 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»⁴ вопросы описания местоположения и установления границ на местности были исключены, а земельные участки и части земельных участков перестали быть объектом землеустройства.

Разделение данных понятий присутствует и в судебной практике. Так, Конституционный Суд РФ в одном из своих актов указал, что при предоставлении земли в частную собственность приобретателю передается не часть государственной территории, а лишь земельный участок как объект гражданских прав⁵.

На основании вышеизложенного мы приходим к выводу, что объектом землеустройства должен быть земельный фонд. В связи с этим, по мнению автора, требуется пересмотр законодателем объекта землеустройства. Возвращаясь к объектному составу, напомним, что в соответствии со ст. 7 Земельного кодекса РФ в состав земель включены семь категорий, и земли сельскохозяйственного назначения, а также земли лесного фонда являются только двумя категориями из них. Земли сельхозназначения, безусловно, являются самыми ценными, и именно их надлежащее использование позволяет решать проблему продовольственной безопасности страны.

Однако, по мнению автора, следует продолжить поиск ответа на вопрос: «Что же является объектом землеустройства?». Вторая категория после земель сельхозназначения — это земли населенных пунктов. Важность данной категории вряд ли нуждается в обосновании. В то же время в соответствии с Федеральным законом от 31.12.2017 № 501-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶ территории населенных пунктов,

¹ Киевская Е. С. Территориальное планирование и землеустройство в странах Европейского союза: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2006. С. 25. EDN: NKBJKV

² О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Российская газета. 2001. № 88.

³ Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 12, ст. 1024 (с изм. от 10.07.2023 № 310-ФЗ).

⁴ 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 13.05.2008 № 66-ФЗ // Российская газета. 2008. № 105.

⁵ Конституционный суд РФ признал конституционным Земельный кодекс РФ. URL: <https://ria.ru/20040423/575783.html?ysclid=lmop2wtsof528998122> (дата обращения: 18.12.2023).

⁶ О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 31.12.2017 № 507-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 1 (ч. I), ст. 91.

территориальные зоны, а также части таких территорий были исключены из перечня объектов землеустройства. Здесь уместно сказать еще о двух изменениях, одно из которых в 2014 г. исключило из объектов землеустройства зоны охраны объектов культурного наследия, а в 2015 г. были исключены зоны с особыми условиями использования территорий. Из этого следует, что территориальные зоны хоть и не были поименованы, но были объектами землеустройства, иначе как можно исключить то, чего нет? Хотя для полноты исследования следует отметить, что зоны, например, в ст. 106 Земельного кодекса РФ определяются через территории, в границах которых такие зоны установлены. В Градостроительном кодексе РФ определение территории не закреплено легально, однако разграничение с законом «О землеустройстве» требуется, поскольку данный кодекс содержит такое понятие, как «планирование территорий», — в землеустройстве такое планирование рассматривается в качестве цели данного института. Это еще раз подчеркивает необходимость более четкого определения, что же является объектом землеустройства.

Третья категория земель объединяет в себе земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения. Если применить вышеуказанную норму законопроекта, то из этой категории следует исключить земли обороны и безопасности, все остальные, включая земли иного специального назначения, являются объектом землеустройства. Однако с этим нельзя согласиться, поскольку авторы законопроекта не обосновывают и не аргументируют, по какому основанию или нескольким основаниям земли обороны и безопасности должны быть исключены.

Категория земель особо охраняемых природных территорий и объектов, по мнению автора, должна быть в полном объеме объектом землеустройства, а не только территориями, используемыми общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, как это указано в ст. 1 действующего закона «О землеустройстве».

Аналогичную позицию автор занимает и в отношении земель запаса.

С землями водного фонда не все так однозначно. Однако они включены мной в объект землеустройства исходя из следующего. В соответствии со ст. 102 Земельного кодекса РФ землями водного фонда являются земли, на которых находятся поверхностные водные объекты, то есть данные земли имеют самостоятельный объект. Однако если применить аналогию, то земли лесного фонда также имеют самостоятельный объект, но это не является препятствием для проведения землеустройства. Аналогичной позиции придерживается и Росстат, закрепив в своем Приказе от 27.11.2020 № 737 норму о том, что земля состоит из земельного участка, включая почвенный покров и любые связанные с ним поверхностные воды, на которые установлены права собственности, от которого их собственниками в результате владения и использования могут быть получены экономические выгоды (п. 10.175 СНС-2008)¹.

На основании вышеизложенного автор считает возможным сформулировать следующие выводы.

Действующий сегодня Федеральный закон «О землеустройстве» к настоящему моменту претерпел многочисленные изменения и уже не в состоянии эффективно осуществлять правовое регулирование данного института. Это послужило основанием к разработке нового проекта данного закона, который должен быть направлен на совершенствование института землеустройства. Соответственно, улучшаться должны и основные понятия данного института, в число которых входит и объект. Однако сейчас в правовых нормах закреплён объект, который содержался еще в Земельном кодексе РФ 1991 г. Такое положение дел представляется ошибочным. Именно это стало основанием для проведения настоящего исследования.

В настоящее время законодатель вкладывает разное значение в понятия «территория» и «земля», между которыми, по мнению автора, ошибочно ставить знак равенства.

В результате исследования показано, что определение территории в качестве объекта землеустройства является некорректным. Содержание территории шире исходя из установленных границ

¹ Об утверждении официальной статистической методологии расчета макроэкономических показателей, характеризующих продуктивность и интенсивность использования природных ресурсов: Приказ Росстата от 27.11.2020 № 737. URL: <https://rulaws.ru/acts/Prikaz-Rosstat-ot-27.11.2020-N-737/> (дата обращения: 14.09.2023).

(сухопутных, морских, воздушных и границ недр), чем требуется для землеустройства, которому необходима только земная поверхность с сухопутными границами.

В связи с этим автор полагает, что объектом землеустройства должен быть земельный фонд. Легальное определение земельного фонда в действующем законодательстве отсутствует, поэтому стоит исходить из определения, которое было закреплено в «Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 гг.»¹ и которое определяет земельный фонд как совокупность всех земельных участков и земель, расположенных в границах территории Российской Федерации.

Комплексный подход в данном случае проявляется в том, что учитывает: земельное законодательство (земля как объект и как природный ресурс), земельные участки (объект гражданских прав); указание на границы затрагивает административные правоотношения. И, кроме того, указанные в определении землеустройства направления отражают изучение земли с точки зрения сохранения плодородия почв, охраны земли, изучение ее состояния, мониторинг и учет. Таким образом, критериями объекта землеустройства являются: площадь земли, ее качество, плодородие и структура.

На основании вышеизложенного возможно определить объект землеустройства следующим образом: *объектом землеустройства является весь земельный фонд Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.*

Такая формулировка соответствует действующему законодательству, поскольку наиболее точно отражает имеющееся сегодня положение вещей, и, кроме того, она не будет противоречить нормам действующего законодательства, включая нормы Градостроительного кодекса РФ, а также Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности». Если проанализировать Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 г., то можно заметить, что описанием местоположения и/или установлением на местности границ занимались как в рамках комплексных кадастровых работ (уточнено местоположение границ 317 тыс. земельных участков), так и в рамках землеустройства². Однако описанием местоположения и/или установлением на местности границ, в соответствии со ст. 1, 15 и ст. 17 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве», а также ч. 1 ст. 68 Земельного кодекса РФ, занимается институт землеустройства. Проблема разграничения объектов землеустройства и государственного кадастрового учета не является новой и уже была предметом исследования представителей юридической науки³.

Таким образом, точное определение объекта землеустройства будет способствовать не только устранению противоречий норм законодательства, но и повышению эффективности правового регулирования землеустройства.

Литература

1. Вараксин Г. С., Вершинский И. С., Байкалов Е. М. История, состояние и перспективы землеустройства в России // Вестник КрасГАУ. 2010. № 8 (47). С. 55–56. EDN: MUPVPB
2. Галиновская Е. А. Роль землеустройства в государственном управлении земельными ресурсами Российской Федерации: правовой аспект // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2023. № 11 (266). С. 54–68. EDN: XUNNGY
3. Гиниятов И. А. К вопросу об основных понятиях в сфере землеустройства, кадастра недвижимости и мониторинга земель (в порядке обсуждения) // Вестник СГУиТ. 2022. Т. 27, № 6. С. 152. DOI: 10.33764/2411-1759-2022-27-6-152-159

¹ Об утверждении государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы: Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902334110?ysclid=lmnykxt2tu101243056> (дата обращения: 18.09.2023).

² Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 году. М., 2023. С. 81, 83. URL: https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/doc_nation_report_2022.pdf?ysclid=ltbd3aeaj3642751298 (дата обращения: 03.03.2024).

³ См. например: Иванова Е. Н. Охранная зона как объект землеустройства и кадастрового учета: проблемные аспекты и направления совершенствования действующего законодательства // Правовое регулирование проведения землеустройства: Материалы научно-практической конференции, посвященной 100-летию закона «О землеустройстве». М., 2011. С. 94.

4. Землеустроительное проектирование и организация землеустроительных работ: учебн. для студентов средних спец. учеб. заведений по специальности «Землеустройство» / С. Н. Волков, Н. Г. Конокотин, А. Г. Юнусов; под ред. д-ра экон. наук С. Н. Волкова. М.: Колос, 1998. 461 с.
5. Иванова Е. Н. Охранная зона как объект землеустройства и кадастрового учета: проблемные аспекты и направления совершенствования действующего законодательства // Правовое регулирование проведения землеустройства: Материалы научно-практической конференции, посвященной 100-летию закона «О землеустройстве». М., 2011. С. 94.
6. Иванова Т. Г. Проблемы правового регулирования землеустройства: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15. EDN: NOCUWD
7. Казанцев Н. Д. Законодательные основы земельного строя в СССР. М.: Юридическая литература, 1971. С. 38–39.
8. Качинский В. Колхозное строительство и землеустройство // На путях коллективизации: Сб. первый. М.: Книгосоюз, 1929. С. 59, 61.
9. Киевская Е. С. Территориальное планирование и землеустройство в странах Европейского союза: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2006. С. 25. EDN: NKBJKV
10. Некрасов С. И. Территориальное пространство, правовое пространство, культурно-религиозное пространство: пределы несовпадения и взаимодействия // Государство и право. 2012. № 1. С. 23–32. EDN: ORHFZV
11. Некрасов Ф. Г. Основы землеустройства: 1. Экономика; 2. Техника; 3. Организация: пособие для землеустроителей, агрономов и студентов. Одесса: изд. автора, 1925. 376 с.
12. Розит Д. Землеустройство колхозов // На путях коллективизации. Сб. первый. М.: Книгосоюз, 1929. С. 74–81.
13. Хауке О. А. Качественное землеустройство в Пруссии / Труды Московского межевого института / Труды Московского межевого института, факультет землеустройства и переселения. М.: Московский межевой институт, 1928. Т. I, вып. 2.
14. Хлыстун В. Н. К законопроекту «О землеустройстве» // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2019. № 8 (175) С. 7. EDN: LXWYUU
15. Чешев А. С., Вальков В. Ф. Основы землепользования и землеустройства: учебн. для вузов. 2-е изд., доп. и перераб. Сер. Экономика и управление. Ростов-н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2002. 544 с.

Об авторе:

Позднякова Елена Александровна, доцент департамента теории права и сравнительного правоведения факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук, доцент
e-mail: elenaar7306@mail.ru

References

1. Varaksin, G. S., Vershinsky, I. S., Baykalov, E. M. (2010) History, state and prospects of land management in Russia. *The Bulletin of KrasGAU*, no. 8, pp. 55–56 (in Russ.).
2. Galinovskaya, E. A. (2023) The role of land management in the state management of land resources of the Russian Federation: a legal aspect. *Property Relations in the Russian Federation*, no. 11 (266), pp. 54–68 (in Russ.).
3. Giniyatov, I. A. (2022) On the issue of basic concepts in the field of land management, real estate cadastre and land monitoring (in the order of discussion). *Vestnik SSUGT*. Vol. 27, no. 6, pp. 152. DOI: 10.33764/2411-1759-2022-27-6-152-159 (in Russ.).
4. Volkov, S. N., Konokotin, N. G., Yunusov, A. G. (1998) Land management design and organization of land management works. *Kolos*. 461 p. (in Russ.).

5. Ivanova, E. N. The protected zone as an object of land management and cadastral registration: problematic aspects and directions of improvement of the current legislation. Moscow, 2011. P. 94 (in Russ.)
6. Ivanova, T. G. (2006) Problems of legal regulation of land management: Abstract. dis. ... PhD in Jurisprudence. Moscow. P. 15 (in Russ.)
7. Kazantsev, N. D. (1971) Legislative foundations of the land system in the USSR. *Legal literature*. Pp. 38–39 (in Russ.)
8. Kachinsky, V. (1929) Collective farm construction and land management. In: On the ways of collectivization. *Knigosoyuz*. P. 59, 61 (in Russ.)
9. Kievskaya, E. S. (2006) Territorial planning and land management in the countries of the European Union: Diss. abstract of the PhD in Economics. Moscow. P. 25 (in Russ.)
10. Nekrasov, S. I. (2012) Territorial space, legal space, cultural and religious space: limits of discrepancy and interaction. *State and law*. No. 1, pp. 23–32 (in Russ.)
11. Nekrasov, F. G. (1925) Fundamentals of land management: 1. Economics; 2. Technique; 3. Organization: A manual for land managers, agronomists and students. *Authors press*. 376 p.
12. Rozit, D. Land management of collective farms. In: On the ways of collectivization. *Knigosoyuz*. Pp. 74–81.
13. Hauke, O. A. (1928) Qualitative land management in Prussia. *Edition of the Moscow Boundary Institute*. Vol. I, no. 2.
14. Khlystun, V. N. (2019) To the draft law “On land management”. *Land management, cadastre and land monitoring*. No. 8 (175). P. 7.
15. Cheshev, A. S., Valkov, V. F. (2002) Fundamentals of land use and land management (Series Economics and management). *The publishing center “March” [MarT]*. 544 p.

About the author:

Elena A. Pozdnyakova, Associate Professor of the School of Theory of Law and Comparative Law, Faculty of Law, Higher School of Economics National Research University (Moscow, Russian Federation), PhD in Jurisprudence, Associate Professor
e-mail: elenaap7306@mail.ru