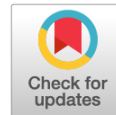


О закреплении в законодательстве понятия рационального использования земель (земельного участка)



Липски С.А.,

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

***Аннотация.** Рассматривается, как раскрыто в законодательстве понятие рационального использования земель и как оно корреспондируется с более применимым в настоящее время понятием ненадлежащее использование земель. Это понятие имеет важное значение для земельного законодательства и широко применялось в советский период. Но однозначного определения не было и тогда.*

Применены понятийно-правовой и сравнительно-правовой методы.

Констатируется, что в результате изменений земельного законодательства последних лет понятийный аппарат в данной области стал хуже, что чревато негативными последствиями в правоприменении. В частности, грубое нарушение правил рационального использования земли влечет за собой санкцию в виде возможности изъятия земельного участка у его собственника.

Соответствующие вопросы анализируются впервые применительно к условиям исключения в 2016 г. из большинства норм упоминания о ненадлежащем использовании земель. Предложено либо вернуть в Земельный кодекс РФ соответствующую дефиницию, либо (что лучше) раскрыть понятие рациональности в Федеральном законе «О землеустройстве». Согласно этому закону содержание землеустройства включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны. Поэтому именно в нем следовало бы определить суть как рационального, так и ненадлежащего использования земель. С момента своего принятия в 2001 г. Федеральный закон «О землеустройстве» приобрел урезанный вид. Так, из него исключены геодезические и картографические работы, территориальное землеустройство как самостоятельный вид работ. Его объектами больше не являются ни земельные участки, ни зоны с особыми условиями использования территорий, ни территориальные зоны. Поэтому нужна новая редакция этого закона.

***Ключевые слова:** законодательство, земля, рациональность, ненадлежащее использование, землеустройство.*

Понятие «рациональное использование земель» является ключевым для земельного законодательства. Так, в Земельном кодексе РСФСР 1970 г. оно использовалось 12 раз, в ЗК РСФСР 1991 г. — 13 раз. В действующем Земельном кодексе РФ 2001 г. указано, что образование земельных участков не должно приводить к недостаткам, препятствующим рациональному использованию земель (п. 6 ст. 11.9), а одной из целей охраны земель провозглашено обеспечение такого использования (ст. 12).

Как известно, формирование в нашей стране земельного законодательства как самостоятельной отрасли права стало результатом послереволюционной национализации всей земли и исключения земельных отношений из сферы регулирования гражданского законодательства (первый Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. в ст. 3 прямо предусматривал, что эти и ряд других отношений регулируются особыми кодексами).

Произошедшее в 1990-х годах распространение действия норм гражданского законодательства на отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками придает еще большее значение дефиниции «рациональное использование земель», которое должно позволить более четко реализовать принцип земельного законодательства о его разграничении с гражданским законодательством (абз. 13 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Причем именно земельное законодательство реализует базовые положения Конституции РФ о земле как основе жизни и деятельности народов¹.

¹ См., например: Шеломенцев В.Н. Конституция – гарант и источник земельных правоотношений // Инновации в гражданской авиации. 2017. Т. 2. № 2. С. 34-41; Шеломенцев В.Н. Конституционно-правовое регулирование земельных отношений // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2016. № 2. С. 8-12.

В ряде случаев обе отрасли законодательства регламентируют одни и те же общественные отношения, причем реализация правомочий по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, по совершению с ними сделок регулируются гражданским законодательством, но только, если иное не предусмотрено земельным законодательством (п. 3 ст. 3 ЗК РФ), которое уточняет, а в ряде случаев прямо корректирует нормы гражданского (например, общие положения ГК РФ о том, что количество и стоимость имущества, находящегося в частной собственности, не ограничиваются, п. 2 ст. 13).

Примерами таких уточнений и корректив являются:

1) определение степени ограничения оборотоспособности земельных участков: в ст. 27 ЗК РФ прямо указаны все виды земельных участков, изъятых из оборота и ограниченных в обороте, а также определены особенности реализации имущественных прав на них;

2) ограничение общей площади сельскохозяйственных угодий, которыми одно частное лицо может обладать на праве собственности (п. 2 ст. 4 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее — Закон об обороте сельхозземель);

3) Земельным кодексом РФ предусмотрены дополнительные условия совершения ряда сделок с земельными участками (купля-продажа, аренда), выражающиеся, например, в том, что объектом сделки могут быть только земельные участки, прошедшие кадастровый учет. Также согласно ЗК РФ некоторые условия договора купли-продажи земельного участка признаны заведомо недействительными: договоренность о праве продавца выкупить участок обратно по собственному желанию или о последующем ограничении распоряжения приобретенным участком (п. 1 и 2 ст. 37 ЗК РФ). В отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения государство наделено преимущественным правом их покупки (пп. 3 п. 3 ст. 1; п. 1 ст. 8 Закона об обороте сельхозземель);

4) если земельные участки данной категории находятся в долевой собственности более чем 5 лиц, то решение относительно владения, пользования и распоряжения ими принимается не путем консенсуса, а большинством голосов на общем собрании собственников (п. 1 ст. 14 Закона об обороте сельхозземель), а возможности собственников земельных долей по распоряжению ими существенно отличаются от правил, присущих общей долевой собственности на иное имущество, и меняются, отражая курс аграрной политики государства (с 2005 г. эти возможности весьма ограничены — в пользу агрохозяйств, использующих соответствующие земли в сельскохозяйственном производстве — п. 1 ст. 12 Закона об обороте сельхозземель).

Основной предпосылкой для вышеназванных и ряда других решений законодателя по земельно-правовым вопросам является обеспечение рационального использования соответствующих земель и земельных участков.

Между тем, как это ни удивительно, ни в советский период, ни сейчас однозначного определения «рационального использования земель» в законодательстве не было и нет.

Причем, для научных работ изучение этого понятия было и остается весьма распространенным (в том числе и по причине отсутствия его легального закрепления — возможности для поиска открыты).

Так, И.А. Иконичкая и соавторы понимали под рациональным землепользованием достижение необходимого экономического эффекта в осуществлении целей природопользования с одновременным соблюдением требований охраны как используемых природных объектов, так и окружающей природной среды в целом². Примерно такой же подход мы видим у С.А. Боголюбова — рациональное использование — это такое, которое не причиняет вред земле как природному объекту, ведется по целевому назначению с оптимальной организацией территории³. К.Х. Ибрагимов и А.К. Ибрагимов выделяют в первую очередь эффективное производство в соответствии с объективными закономерностями развития природы и общества (совокупность предпринимаемых для этого субъектами земельных отношений целенаправленных действий)⁴.

В.П. Троицкий, С.Н. Волков и М.А. Гендельман дали в свое время наиболее развернутую характеристику понятия «рациональное использование земель», подразумевая под ним:

- 1) наиболее полный учет природных и экономических условий и свойств данной территории;
 - 2) обеспечение коренных социально-экономических интересов общества;
 - 3) достижение высокой эффективности производственной и других видов деятельности;
 - 4) обеспечение охраны и воспроизводства продуктивных и иных полезных свойств земли⁵.
- К этой формулировке следовало бы добавить лишь то, что рациональность землепользования должна предусматривать баланс интересов различных участников отношений по поводу земельных

² Право природопользования в СССР / Отв. ред. И.А. Иконичкая. М., 1990. С.10-11.

³ Комментарий к Земельному кодексу РФ с постатейными материалами и судебной практикой / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: Юрайт-Издат, 2006. С.17.

⁴ Ибрагимов К.Х., Ибрагимов А.К. Земли сельскохозяйственного назначения: понятие, сущность и особенности правовой охраны // Право и политика. 2004. № 4. С. 82-85.

⁵ Научные основы землеустройства / Под ред. В.П. Троицкого. М.: Колос, 1995. 176 с.

ресурсов (фактические и будущие землепользователи, общество, государство), а также учет сочетания экономических, экологических, социальных, правовых и организационно-технических аспектов.

Также следует упомянуть технический стандарт советского периода — ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84). Государственный стандарт Союза ССР. Земли. Термины и определения (утвержден постановлением Госстандарта СССР от 28.10.1985 № 3453)⁶, согласно которому рациональное использование земель — это обеспечение всеми землепользователями в процессе производства максимального эффекта в достижении целей землепользования с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами. Впрочем, это определение весьма абстрактно, чтобы его использовать в правоприменительной практике. А основания для такого использования, как ни удивительно, имеются (во всяком случае, имелись до недавнего времени). Так, согласно ст. 285 ГК РФ (в редакции, действовавшей до 2017 г.) грубое нарушение правил рационального использования земли могло повлечь за собой изъятие земельного участка у его собственника. Впрочем, в этой же статье было оговорено условие, что правила рационального использования устанавливаются земельным законодательством.

Таким образом, понятие «рациональное использование земель» законодательно не раскрыто (но как термин в нем присутствует) и в зависимости от обстоятельств может включать в себя различные трактовки «правильного» землепользования — от «не наносящего ущерба земле как природному объекту» до «экономически обоснованного и позволяющего максимизировать извлечение пользы от земли, как в текущий момент, так и в перспективе», — в той или иной степени развивая советскую триединую трактовку «правильного» использования земель, как 1) наиболее полного, 2) рационального и 3) эффективного (ст. 121 ЗК РСФСР 1970 г.).

Куда более полно в постсоветском законодательстве присутствует и проработано понятие «ненадлежащее использование земель (земельного участка)» как антипод надлежащего, рационального использования (в том числе, наступающая при этом ответственность).

Впервые это понятие было применено к земельным правоотношениям в ГК РФ 1994 г., а затем использовано также в ЗК РФ 2001 г. и Законе об обороте сельхозземель 2002 г. Этот новый для земельных отношений термин объединил в себе все виды использования земель с нарушением требований законодательства, и, как отмечает А.А. Соколова, именно его универсальность, объединяющая весь спектр земельных

правонарушений, связанных с использованием земли, обусловила его последующее широкое применение в законодательстве и правоприменительной практике⁷.

Так, ЗК РФ (пп. 1 п. 2 ст. 45 — до 2016 г.) определял ненадлежащее использование земельного участка как:

- его использование с грубым нарушением правил рационального использования земли, в том числе, если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки;
- порчу земель;
- невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв, обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение 3 лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом⁸.

В ГК РФ и Законе об обороте сельхозземель под «надлежащим использованием» подразумевалось использование с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшее за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки, а также неиспользование для сельскохозяйственного производства в течение 3 и более лет подряд.

Однако в 2016 г. в ГК РФ, ЗК РФ и в Закон об обороте сельхозземель были внесены поправки⁹ (вступили в силу в 2017 г.), в результате которых раскрытия понятия «ненадлежащее использование земельного участка» в базовых законах больше нет.

⁷ Соколова А.А. Правовое обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 200 с.

⁸ В ред. ФЗ от 07.06.2013 № 123-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”».

⁹ ФЗ от 03.07.2016 № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации».

⁶ М.: Изд-во стандартов, 1986. Действует с 01.01.1987 по настоящее время.

Так, в ЗК РФ и Законе об обороте сельхозземель вообще нет упоминания о таком использовании. А в ГК РФ содержится указание на возможность прекращения прав на земельный участок ввиду его ненадлежащего использования (а также на находящиеся на таком участке здания, сооружения или другое недвижимое имущество), не определяя, в чем такое использование выражается (п. 1 ст. 239 и ст. 287).

Для устранения возникшей неясности можно вернуть в пп. 1 п. 2 ст. 45 ЗК РФ определение ненадлежащего использования земельного участка. Но более правильным представляется законодательно закрепить оба рассмотренных выше понятия — «рациональное» и «ненадлежащее» использование (последнее — как грубое нарушение первого) — через раскрытие содержание землеустройства, которое уже сейчас «включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны...» (п. 1 ст. 68 ЗК РФ). Причем, учитывая то, что с момента принятия Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» из него лишь исключались наиболее содержательные нормы (так, в 2006 г. из состава землеустроительных работ были исключены геодезические и картографические работы; в 2008 г. упразднено понятие территориального землеустройства, а из числа объектов землеустройства исключены земельные участки; в 2014–2015 гг. из числа таких объектов были исключены также зоны с особыми условиями использования территорий; а в 2017 г. — территориальные зоны), этот закон требует «восстановления», т.е. принятия в новой редакции. В нем, наряду с раскрытием понятия «рациональное использование» (и его грубого нарушения — ненадлежащего использования) также следовало бы:

— предусмотреть разделение землеустройства на публичное (государственное и муниципальное) и инициативное (по заказу граждан и юридических лиц);

— более четко разграничить функции и полномочия федеральных и региональных органов в сфере землеустройства;

— гармонизировать правовую регламентацию землеустроительной и кадастровой деятельности — как между собой, так и с международным законодательством в сфере землеустройства, а также с градостроительным, лесным, водным и другими отраслями законодательства;

— закрепить формы и методы участия в проведении землеустройства саморегулируемых организаций и граждан;

— определить специфику землеустроительных работ в отношении земель под линейными объектами производственной инфраструктуры, при осуществлении сельскохозяйственного

зонирования и определении правового режима использования земель на урбанизированных территориях, в местах интенсивной добычи полезных ископаемых, а также в местах традиционного проживания коренных народов и др.

Таким образом, следует законодательно закрепить понятие «рациональное использование земель», а в случае, если поиски оптимальной формулировки займут длительный срок (выше отмечено, что такого закрепления не было, несмотря на разного рода научные изыскания в этой области), то, как минимум, восстановить раскрытие понятия «ненадлежащее использование земель», поскольку факт такого использования влечет за собой существенные правовые последствия.

Список литературы

1. Боголюбов С.А. Земельное законодательство и концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 38–47.
2. Данилова Н.В. Право на благоприятную окружающую среду: социальная ценность, содержание и способы защиты // РЖПИ. 2015. № 3(4). С. 49–64.
3. Жариков Ю.Г. Нормы гражданского права в сфере земельных отношений // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 33–39.
4. Ибрагимов К.Х., Ибрагимов А.К. Земли сельскохозяйственного назначения: понятие, сущность и особенности правовой охраны // Право и политика. 2004. № 4. С. 82–85.
5. Комментарий к Земельному кодексу РФ с постановочными материалами и судебной практикой / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: Юрайт-Издат, 2006. 630 с.
6. Липски С.А. Особенности развития земельного законодательства в постсоветской России // РЖПИ. 2015. № 1(2). С. 50–57.
7. Липски С.А. Развитие в актах земельного законодательства конституционных положений о балансе публичных и частных интересов в землепользовании // РЖПИ. 2016. № 3(8). С. 97–102.
8. Липски С.А. Тенденции и перспективы в развитии земельного законодательства. М.: Русайнс, 2015. 220 с.
9. Научные основы землеустройства / Под ред. В.П. Троицкого. М.: Колос, 1995. 176 с.
10. Право природопользования в СССР / Отв. ред. И.А. Иконичкая. М., 1990. 196 с.
11. Соколова А.А. Правовое обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 200 с.
12. Шеломенцев В.Н. Конституция — гарант и источник земельных правоотношений // Инновации в гражданской авиации. 2017. Т. 2. № 2. С. 34–41.
13. Шеломенцев В.Н. Конституционно-правовое регулирование земельных отношений // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2016. № 2. С. 8–12.
14. Шеломенцев В.Н. Общественные объединения в России: теоретико-правовой и институциональный анализ. Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2006.

On the Consolidation in the Legislation of the Concept of Rational Use of Land

Lipski S.A.,

Doctor of Economics, Associate Professor,
Head of the Department of Land Law,
State University of Land Use Planning
E-mail: lipski-sa@yandex.ru

Abstract. *The article discusses how the definition of rational use of land is disclosed in the legislation, as well as how it corresponds to the more applicable at the moment the concept of improper use of land. This definition is important for land legislation and it was widely used in the Soviet period. But unambiguous definition and at that time there was no.*

Conceptual-legally and comparative-legal methods are applied.

Thus it is stated that as a result of changes of the land legislation of the last years the definitions in this area became worse that is fraught with negative consequences in law enforcement. In particular, gross violation of the rules of rational use of land plot entails a sanction in the form of the possibility of seizure of land plot from its owner. The author for the first time analyzes these issues in conditions of exclusion in 2016 from legislation the majority of the norms with mention of improper use of land. The author of article suggests either to return in the Land code the corresponding definition, or (which is better) to disclose the concept of rationality in the Federal Law «About Land Use Planning». According to this law, the maintenance of land use planning includes activities for the study of land, planning and organization of rational use of land and their protection. Therefore, the essence of rational and improper use of land must be defined in this Federal Law. Since its adoption in 2001, the Federal Law «About Land Use Planning» has acquired a reduced form. So geodetic and cartographic works, territorial land management is no longer in it. Land plots, zones with special conditions of use of territories and territorial zones already are no its objects. Therefore, a new version of this law is necessary.

Keywords: *legislation, land, rationality, misuse, land use planning.*

References

1. Bogolyubov S.A. Zemelnoe zakonodatelstvo i kontseptsiya razvitiya grazhdanskogo zakonodatelstva // Zhurnal rossijskogo prava. 2010. № 1. S. 38-47.
2. Danilova N.V. Pravo na blagopriyatnyuyu okruzhayuschuyu sredu: sotsialnaya tsennost, sodержanie i sposoby zaschity // RZHPI. 2015. № 3(4). S. 49-64.
3. Zharikov Yu.G. Normy grazhdanskogo prava v sfere zemelnykh otnoshenij // Zhurnal rossijskogo prava. 2011. № 11. S. 33-39.
4. Ibragimov K.Kh., Ibragimov A.K. Zemli sel'skokhozyajstvennogo naznacheniya: ponyatie, suschnost i osobennosti pravovoj okhrany // Pravo i politika. 2004. № 4. S. 82-85.
5. Kommentarij k Zemelnomu kodeksu RF s postatejnymi materialami i sudebnoj praktikoj / Pod red. S.A. Bogolyubova. M.: Yurajt-Izdat, 2006. 630 s.
6. Lipski S.A. Osobennosti razvitiya zemelnogo zakonodatelstva v postsovetsoj Rossii // RZHPI. 2015. № 1(2). S. 50-57.
7. Lipski S.A. Razvitie v aktakh zemelnogo zakonodatelstva konstitucionnykh polozenij o balanse publicnykh i chastnykh interesov v zemlepolzovanii // RZHPI. 2016. № 3(8). S. 97-102.
8. Lipski S.A. Tendentsii i perspektivy v razvitii zemelnogo zakonodatelstva. M.: Rusajns, 2015. 220 s.
9. Nauchnye osnovy zemleustrojstva / Pod red. V.P. Troitskogo. M.: Kolos, 1995. 176 s.
10. Pravo prirodopolzovaniya v SSSR / Otv. red. I.A. Ikonitskaya. M., 1990. 196 s.
11. Sokolova A.A. Pravovoe obespechenie nadležashego ispolzovaniya zemel sel'skokhozyajstvennogo naznacheniya: Diss. ... kand. jurid. nauk. M., 2015. 200 s.
12. Shelomentsev V.N. Konstitutsiya — garant i istochnik zemelnykh pravootnoshenij // Innovatsii v grazhdanskoj avii. 2017. T. 2. № 2. S. 34-41.
13. Shelomentsev V.N. Konstitucionno-pravovoe regulirovanie zemelnykh otnoshenij // Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel. 2016. № 2. S. 8-12.
14. Shelomentsev V.N. Obschestvennye obedineniya v Rossii: teoretiko-pravovoj i institutsionalnyj analiz. Diss. ... dokt. jurid. nauk. M., 2006.