

УДК/UDC 349.41

Организационный механизм охраны земель

Мишин Владимир Павлович

студент факультета заочного обучения

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: 89094448034@ya.ru

Аннотация

В данной статье рассматриваются проблемы организационного механизма охраны земель сквозь призму правовых режимов, предусмотренных законодательством Российской Федерации для различных типов земель. Устанавливаются юридически значимые последствия установления, изменения, прекращения существования зон с особыми условиями использования земель. Обосновывается необходимость новой системы обработки дел, которая бы объединила всю информацию о собственности земли. Пересматривается формулировка земельного законодательства в части приобретения земельных прав. По мнению автора, необходимо разработать процедуру устранения ошибок в регистрационных записях на землю, а также дополнительные меры социальной поддержки малообеспеченных слоев населения - владельцев земли. Кроме того, в работе предлагается совершенствование положений российского законодательства в части деятельности правоохранительных органов по охране земель.

Ключевые слова: механизм охраны земель, правовой режим, земельная собственность, земельные права, социальная поддержка, землепользователи, использование территории, земельные информационные системы.

Organizational mechanism of land protection

Mishin Vladimir Pavlovich

Student of the correspondence faculty

Kuban State Agrarian University

Krasnodar, Russia

e-mail: 89094448034@ya.ru

Abstract

This article examines the problems of the organizational mechanism of land protection through the prism of legal regimes provided for by the legislation of the Russian Federation for various types of land. The legally significant consequences of the establishment, change, termination of the existence of zones with special conditions for land use are established. The necessity of a new system for processing cases, which would combine all information on land ownership, is substantiated. The wording of land legislation in terms of acquiring land rights is being revised. According to the author, it is necessary to develop a procedure for eliminating errors in land registration records, as well as additional measures of social support for low-income groups of the population - land owners. In addition, the paper proposes to improve the provisions of Russian legislation in terms of the activities of law enforcement agencies for the protection of lands.

Key words: mechanism of land protection, legal regime, land ownership, land rights, social support, land users, use of the territory, land information systems.

Положения п. 1 ст. 13 Земельного кодекса Российской Федерации (далее по тексту - ЗК РФ) [1] устанавливают, что охрана земель представляет собой деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленную на сохранение земли как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса.

Одной из проблем организационного механизма на охрану земли является регулирование прав на использование различных типов земель.

По мнению Д. В. Хаустова, для устранения проблемы смешивания правовых режимов, предусмотренных законодательством для различных типов земель, предлагается обеспечить внесение сведений о существовании и границах зон с особыми условиями использования территорий в Единый государственный реестр недвижимости (далее по тексту - ЕГРН) [2], что сделает в итоге прозрачной и ясной систему получения сведений о существующих ограничениях прав правообладателей земельных участков, попавших в границы зоны с особыми условиями использования земель.

Такая мера также обеспечит устранение противоречивой судебной практики относительно признания самовольными построек на земельных участках, находящихся в границах зон с особыми условиями использования территорий, которые несовместимы с целями установления зон, исходя из установленных ограничений.

Снятию подобных проблем призвано способствовать упорядочение процесса предоставления сведений об ограничениях прав на землю, в частности при регулировании подготовки и организации аукциона по продаже земли, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или аукциона на право заключения договора аренды такого земельного участка. Извещение о проведении аукциона должно содержать информацию об ограничениях прав на землю (п. 2 ст. 39.11 ЗК РФ).

Процедура предварительного согласования предоставления земли учитывает случай, когда испрашиваемый земельный участок предстоит образовать. В такой ситуации, как следует из ст. 39.15 ЗК РФ, в решении о предварительном согласовании предоставления земли указываются сведения об ограничениях по использованию земли, если она расположена в границах зоны с особыми условиями использования территории, когда сведения об указанных границах внесены в ЕГРН. Последнее уточнение, конечно, для ранее установленных зон, сведения о которых еще не внесены в ЕГРН, существенно снижает актуальность указанного положения.

В ст. 107 ЗК РФ систематизированы юридически значимые последствия установления, изменения, прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий.

Установление или изменение такой зоны в связи с размещением объекта электроэнергетики будет означать установление режимов ограничений использования земли, предусмотренных законодательством. Так, не допускаются строительство, использование зданий, сооружений, разрешенное использование (назначение) которых не соответствует ограничениям использования земельных участков, предусмотренных решением

об установлении, изменении зоны с особыми условиями использования территории, а также иное использование земли, не соответствующее указанным ограничениям.

Для устранения организационных проблем несоответствия данных кадастрового учета сведениям о зарегистрированных правах важно гармонизировать указанные регистры.

Для точного определения земельных участков на местности требуется развивать кадастровый учет. Одним из таких вариантов можно назвать применение географической информационной системы (далее по тексту - ГИС) при управлении земельными ресурсами.

Информация о землепользовании, почвенном покрове и возможностях их оптимального использования имеет особое значение в выборе, планировании и реализации схем землепользования, а также для удовлетворения потребностей человека. Информация о характеристиках и распределении земель также помогает отслеживать динамику землепользования, возникающую в результате изменения потребностей растущего населения.

Такого рода сведения в интегрированном виде можно получить посредством использования ГИС. Это мощные инструменты управления и анализа большого объема базовых статистических, пространственных и временных данных, необходимых для формирования гибким, универсальным и интегрированным образом информационных продуктов в виде карт, а также табличных и текстовых отчетов для принятия решений по землепользованию.

Для развития отечественных ГИС-технологий важно использовать уже имеющийся запас знаний зарубежных стран.

В последнее время стали развиваться проекты по повышению эффективности за счет внедрения новой системы обработки дел, которая объединяет всю информацию о собственности - как текстовые регистры, так и кадастровые индексные карты - в интегрированную ГИС. Цель состоит в том, чтобы создать эффективную кадастровую процедуру, с помощью которой большинство клиентов смогут создавать свои соб-

ственные дела (подразделения) и автоматически проверять их соответствие правилам формирования собственности, хранящимся в базе данных ГИС. Эта новая система обработки кадастровых дел является частью сервис-ориентированной архитектуры, в рамках которой подключаются к более общим системам, например к финансовым.

Требуется пересмотреть формулировку земельного законодательства в части приобретения земельных прав и дополнить примечанием в части правового статуса имеющихся у собственника земли документов и сведений, уже свидетельствующих и подтверждающих возникновение, прекращение или переход права на землю. Также, на наш взгляд, на законодательном уровне следует определить момент возникновения прав на земельные участки в рамках оказания государственной услуги по регистрации земельных прав.

Помимо указанных направлений развития законодательства в сфере государственной регистрации прав на земельные участки, также предлагается проводить совместные технологические семинары в части разъяснения законодательства, распространять сведения о типичных ошибках, допускаемых кадастровыми инженерами саморегулируемых организаций. Для соблюдения прав всех участников земельных правоотношений следует развивать технологии кадастрового учета.

На законодательном уровне необходимо определить процедуру устранения ошибок в регистрационных записях. Отдельным вопросом развития должно стать обеспечение защиты прав участников земельных правоотношений при предоставлении сведений из электронной базы данных о зарегистрированных правах на земельные участки. Вариантом решения проблемы является усиление ответственности за совершение преступных деяний в указанной сфере.

Данные предложения позволят устранить правовые проблемы государственной регистрации прав на земельные участки. В результате реализации предлагаемых новаций будет обеспечена безопасность землевладения и появятся стимулы для инвестиций в земельную регистра-

цию и землеустройство, экономическую деятельность, способствующую экономическому развитию.

На протяжении довольно долгого периода государство предлагает особую правовую форму помощи многодетным семьям, предоставляя им на безвозмездной основе участки земли из земель, представляющих государственную и муниципальную собственность (п. 6 ст. 39.5 ЗК РФ). Но нередко осуществление права на то, чтобы возводить индивидуальное жилье и проводить иные, достаточно дорогостоящие мероприятия, оказываются непосильными для таких семей, т. к. осуществление данного права подразумевает разные расходы как материального, так и трудового характера, необходимые для выполнения всего круга обязательств, способствующих целевому, т. е. эффективному и рациональному использованию и охране земель.

В связи с этим мы считаем целесообразным подход, который осуществляется в Новосибирской области [3] и некоторых иных субъектах Российской Федерации, в которых на выбор правообладателя многодетным семьям могут быть предоставлены не земельные участки, а единовременная денежная выплата. В разных субъектах предусмотрены разные виды подобных выплат. Например, в Ленинградской области этот вид социальной поддержки называют земельным капиталом [4].

Итак, в субъектах Российской Федерации законодатель предоставляет многодетным семьям разные виды социальной поддержки, что, по нашему мнению, формирует все необходимые условия для того, чтобы обеспечить рациональное и эффективное землепользование, стимулируя отказ от владения землей людьми, которые с большой долей вероятности не обеспечат целесообразное землепользование. Подобная практика стимулирования отказа от пользования землей может также рассматриваться и в качестве профилактики административных нарушений, закрепленных в ст. 8.8. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [5].

Земельное законодательство субъектов Российской Федерации, наряду с монетарным стимулированием отказа от пользования землей, со-

держит также примеры положительного стимулирования. В число этих примеров можно включить основного «конкурента» популярной программы «Дальневосточный гектар» [6] - региональную программу (государственную информационную систему) «Вологодский гектар» [7]. В областном законодательстве (возможно, в соответствии с общими подходами, предусмотренными программой «Дальневосточный гектар») закреплены определенные мероприятия, направленные на то, чтобы стимулировать агропромышленное пользование земель в Вологодской области. В ходе этих мероприятий на безвозмездной основе выдаются в собственность участки земли: физическим лицам, чтобы они могли вести личное подсобное хозяйство, - до 2,5 га, для других целей - до 10 га, организациям - до 100 га, причем минимальная площадь выдаваемых земель составляет всегда 1 га.

В. Н. Харьков утверждает, что рассмотренный многовариативный подход законодателя субъектов Российской Федерации в сфере правовой регламентации земельных правоотношений, подразумевающий сочетание стимулирования пользования землей, мер социальной поддержки и превентивной охраны земель от нецелесообразного использования, можно рассматривать как весьма позитивную практику [8]. Подобный подход должен быть развит в федеральном законодательстве в отношении земель и иных природных ресурсов, т. к. он обеспечивает соблюдение конституционных основ природопользования и выступает гарантией улучшения качества жизни населения. Также данный подход способствует обеспечению конституционного режима использования земли и иных природных ресурсов как публичного (национального) богатства и фундамента для общественно-экологического благополучия жителей России.

Мы считаем, что следует оптимизировать положения Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» [9]. Основное направление работы этого контролирующего органа заключается в осуществлении превентивных мероприятий, направленных на то, чтобы обеспечить максимально полное и эффективное выполнение положений, содержащихся в земельном законодательстве. В

связи с этим мы считаем необходимым расширить деятельность по информированию граждан через средства массовой информации и Интернет.

Существуют определенные проблемы с государственной регистрацией приобретенных прав и регистрацией их перехода. Трудности с получением прав на пользование землей могут быть вызваны также несоответствием данных кадастрового учета сведениям о зарегистрированных правах на землю в части характеристики объекта недвижимости [10].

Несмотря на определенный теоретический вклад ученых в исследование отдельных проблем, связанных с реализацией прокурором средств реагирования в целях обеспечения законности в сфере земельных правоотношений, следует отметить недостаточность их научной разработанности. Указанные недостатки правового регулирования, несомненно, снижают эффективность применения средств прокурорского реагирования.

Кроме того, к проблемам получения прав на использование земли можно отнести различные пробелы законодательства. Одной из проблемных ситуаций является определение права на использование земли в рамках правоотношений аренды или продажи земли, находящейся в государственной или муниципальной собственности. Неурегулированность данного вопроса приводит к злоупотреблению правом.

Для устранения проблемы смешивания правовых режимов, предусмотренных законодательством для различных типов земель, предлагается обеспечить внесение сведений о существовании и границах зон с особыми условиями использования территорий в ЕГРН.

Упорядочение процесса предоставления сведений об ограничениях прав на землю способно решить ряд указанных пробелов. Для устранения организационных проблем несоответствия данных кадастрового учета сведениям о зарегистрированных правах важно гармонизировать указанные регистры. Для развития отечественных ГИС-технологий следует использовать уже имеющийся запас знаний зарубежных стран.

Кроме того, требуется пересмотреть формулировку земельного законодательства в части приобретения земельных прав и дополнить при-

мечанием в части правового статуса имеющихся у собственника земли документов и сведений, уже свидетельствующих и подтверждающих возникновение, прекращение или переход права на землю.

На законодательном уровне необходимо определить момент возникновения прав на земельные участки в рамках оказания государственной услуги по регистрации земельных прав. Также предлагается проводить совместные технологические семинары в части разъяснения законодательства с целью устранения ошибок в регистрационных записях. Кроме того, представляется необходимым совершенствование положений вышеуказанного Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Устранение организационных и правовых проблем организационного механизма использования и охраны земель позволит обеспечить защиту прав всех землепользователей.

Список литературы

1. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 № 13-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
2. Хаустов Д. В. Актуальные правовые проблемы гарантий прав собственников застроенных земельных участков, расположенных в охранных зонах линейных инженерных сооружений // Нефть, газ и право. 2016. № 5. С. 46–47.
3. Об отдельных вопросах регулирования земельных отношений на территории Новосибирской области // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/465715538> (дата обращения: 31.03.2021).
4. О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков в собственность на территории Ленинградской области и о внесении изменений в областной закон «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области» (принят Законодательным Собранием Ленинградской Области 27.06.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=127036027&rdk=6&backlink=1> (дата обращения: 31.03.2021).
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. № 41. 26.02.2021.

6. Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 1 (часть I). Ст. 33.

7. Об особенностях предоставления земельных участков из фонда перераспределения земель сельскохозяйственного назначения на территории Вологодской области // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550309251> (дата обращения: 31.03.2021).

8. Харьков В. Н. Социально-монетарные формы обеспечения рационального и эффективного использования и охраны земель: региональный аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 10. С. 14–17.

9. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. № 47. 1995. Ст. 4472.

10. Колиева А. Э. О развитии фидуциарности в логико-юридическом аспекте // Аграрное и земельное право. 2014. № 12 (120). С. 64–70.

References

1. The Land Code of the Russian Federation: Federal Law of 25.10.2001 No. 13-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2001. No. 44. Art. 4147.

2. Khaustov D. V. Actual legal problems of guarantees of the rights of owners of built-up land plots located in protective zones of linear engineering structures // Oil, Gas and Law. 2016. No. 5. Pp. 46–47.

3. On certain issues of regulation of land relations on the territory of the Novosibirsk region // Electronic fund of legal and normative-technical documentation. URL: <http://docs.cntd.ru/document/465715538> (access date: Marth 31, 2021).

4. On the free provision of land plots to citizens with three or more children in ownership in the Leningrad Region and on amendments to the regional law "On the free provision of land plots to certain categories of citizens for individual housing construction in the Leningrad Region" (adopted by the Legislative Assembly Leningrad Region 06/27/2018) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=127036027&rdk=6&backlink=1> (access date: Marth 31, 2021).

5. The Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of December 30, 2001 No. 195-FZ // Rossiyskaya Gazeta. No. 41. 26.02.2021.

6. On the specifics of providing citizens with land plots that are in state or municipal ownership and located in the territories of the constituent entities of the Russian

Federation that are part of the Far Eastern Federal District, and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of 05.01.2016 No. 119- FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2021. No. 1 (part I). Art. 33.

7. On the peculiarities of the provision of land plots from the fund for the redistribution of agricultural land on the territory of the Vologda region // Electronic fund of legal and normative-technical documentation. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550309251> (access date: March 31, 2021).

8. Kharkov V. N. Socio-monetary forms of ensuring rational and effective use and protection of lands: a regional aspect // State power and local government. 2020. No. 10. Pp. 14–17.

9. On the Prosecutor's Office of the Russian Federation: Federal Law of 17.01.1992 No. 2202-1 // Collection of the Legislation of the Russian Federation. No. 47. 1995. Art. 4472.

10. Kolieva A. E. On the development of fiduciarity in the logical and legal aspect // Agrarian and Land Law. 2014. No. 12 (120). Pp. 64–70.