



## Российское земельное законодательство: особенности текущего этапа

Липски Станислав Анджеевич зав. кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству, д.э.н., доц.

*Данный материал предоставлен для публикации «Германо-Российскому аграрно-политическому диалогу» д.э.н., доц. Липски Станиславом Анджеевичем*

*В статье рассмотрены этапы формирования земельного законодательства в постсоветской России, изменения, внесенные в 2014-2015 годах в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые другие федеральные законы, регулирующие земельные отношения, а также перспективы дальнейшего развития этой отрасли законодательства.*

**Ключевые слова:** *земельное законодательство, этапы, предоставление земельных участков, аукционы, государственный земельный надзор, мониторинг земель, налогообложение недвижимости*

Земельное законодательство советского периода базировалось на исключительности государственной собственности на землю и недопустимости ее гражданского оборота. Оно опиралось, главным образом, на императивный метод правового регулирования. Этими обстоятельствами определялись не только специфичность данной отрасли, но и неприменимость к земельным правоотношениям в то время норм гражданского законодательства.

Существенное обновление данной правовой отрасли обусловили реформы начала 90-х годов прошлого столетия (приватизация земли, ее вовлечение в гражданский оборот, введение платности землепользования). Такое обновление произошло поэтапно.

Первый этап – принятие в 1990-1991 годах законов<sup>1</sup>, которые положили начало трансформации земельного законодательства советского периода. Тогда были введены многообразие форм собственности на землю, платность землепользования, а в ограниченных случаях – также и возможность приватизации земли и ее гражданского оборота.

Однако эти законы носили переходный характер. Это проявлялось в первую очередь в том, что предусматривая отказ от исключительности государственной собственности на землю, они, тем не менее, не содержали механизмов массовой приватизации земель (которая позволила бы привести к сопоставимости по объему площадей государственной и частной земли в аграрном

---

<sup>1</sup> Законы РСФСР от 15 декабря 1990 № 423-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР»; от 22 ноября 1990 г. № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»; от 23 ноября 1990 г. № 374-1 «О земельной реформе»; Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1.



землепользовании, а затем – и к гражданскому обороту земель). Тогда предоставление гражданам земельных участков в собственность допускалось только для ограниченных целей: ведение крестьянского (фермерского) хозяйства, индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства и иных целей, связанных с сельскохозяйственным производством<sup>2</sup>.

На этом же этапе произошла определенная трансформация прежней системы управления земельными ресурсами (в т.ч. был создан специализированный государственный орган, имеющий четкую вертикаль до районного уровня – Госкомзем РСФСР). Впрочем, советская система управления земельными ресурсами при этом не была существенно трансформирована и в своей основе сохранялась последующие 20-25 лет

Второй этап – регулирование в 1992-1993 годах ключевых положений проведения земельной реформы, а также прав и обязанностей в земельно-имущественной сфере, главным образом, актами Президента и Правительства Российской Федерации<sup>3</sup>.

Это позволило осуществить переход от декларативного допущения частной земельной собственности к ее реальному возникновению (причем в значительных масштабах), провести сплошную реорганизацию сельскохозяйственных предприятий и массовую приватизацию сельскохозяйственных угодий (наделение сельских жителей земельными долями). Но в вопросах оборота земельных участков эти подзаконные акты вступали в противоречие с Конституцией страны (она предусматривала мораторий на рыночный оборот большей части участков, в том числе приватизированных), что также представляло тогда весьма существенную земельно-правовую проблему.

**Третий этап (1994-2000 г.г.)** связан с принятием на референдуме 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации<sup>4</sup>, которая сыграла двоякую роль.

---

<sup>2</sup> Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 (далее – ЗК РСФСР) // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991 - № 22 - ст. 768 (ст. 7).

<sup>3</sup> См. Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 323 "О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР" // Ведомости СНД и ВС РСФСР – 1992 - № 1 - ст. 53; Указы Президента Российской Федерации от 2 марта 1992 г. № 213 «О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан» // Рос. газ. - 1992 – 10 мар.; от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» // Рос. вести – 1993 - № 29 – окт.; постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» ; Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации 1992 - № 1-2 - ст. 921; от 4 сентября 1992 г. № 708 «О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса» // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации 1992- № 12 - ст. 931.



С одной стороны, она решила спорные к тому моменту вопросы о частной собственности на землю, определила стратегическое направление развития земельного права, установив баланс между частными и публичными интересами в земельно-имущественной сфере: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, но при этом они могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ст. 9).

С другой стороны, именно принятие Конституции Российской Федерации стало началом (и отчасти причиной) этапа пробельности федерального земельного законодательства. Это связано с тем, что согласно ч. 3 ст. 36 Основного закона страны условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Однако на протяжении всех последующих 90-х годов такой закон (тем более – законы) не был принят; даже нормы семнадцатой главы Гражданского кодекса Российской Федерации (урегулировавшей земельно-имущественные вопросы) не вступали в силу вплоть до 2001 года<sup>5</sup>.

**Четвертый этап** начался на рубеже XX-XXI вв., когда были приняты Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ) и ряд других земельных законов, устранивших недостаточность федеральной правовой базы в вопросах земельных отношений<sup>6</sup>. В дальнейшем осуществлялось законодательное урегулирование отдельных, но весьма принципиальных вопросов связанных с новыми обстоятельствами, вызванными сменой земельного строя, переходом от плановой экономики к рыночному постиндустриальному обществу:

в 2002 году законодательно определены специальные правила оборота земель сельскохозяйственного назначения<sup>7</sup>;

в 2004 году - порядок перевода земель и земельных участков из одной категории в другую<sup>8</sup>;

в 2007-2008 годах - существенно пересмотрены и детализированы правила кадастрового учета земель<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Опул. Рос. газ. - 2009 – 21 янв.

<sup>5</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Рос. газ. - 1994 - 8 дек.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» // Рос. газ. - 2000 – 10 янв.; Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» // Рос. газ. - 2001 – 23 июн; Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» // Рос. газ. - 2001 – 20 июл.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Рос. газ. - 2002 – 27 июл. (далее – закон об обороте сельхозземель)

<sup>8</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Рос. газ. - 2004 - 30 дек.



В последующем осуществлялось совершенствование принятых в 2000-2002 годах федеральных законов. Рассмотрим это применительно к закону об обороте сельхозземель.

Первый существенный пересмотр базовых положений закона об обороте сельхозземель был осуществлен в 2005 году<sup>10</sup>. Тогда, во-первых, были ограничены права собственников земельных долей по распоряжению ими (это была поправка в интересах сельскохозяйственных организаций) и одновременно несколько упрощен выдел за их счет земельных участков (он стал возможен не только для передачи земельного участка в аренду, но и для распоряжения им иным образом).

Во-вторых, преимущественное право покупки земельных долей (при отказе других участников долевой собственности), которым в 2002 году были наделены государство и муниципальные образования, перешло к сельскохозяйственным организациям.

В-третьих, на юридических лиц было распространено требование об ограничении максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые могут находиться в собственности одного лица (в изначальной редакции это распространялось только на физических лиц).

В-четвертых, закон об обороте сельхозземель был дополнен нормами, направленными на решение проблемы невостребованных земельных долей (путем их выделения в земельный участок и признании права собственности на него субъекта Российской Федерации или муниципального образования).

Столь же существенными оказались изменения 2010 года<sup>11</sup>, которые решали три основные задачи:

1) создать необходимые условия для применения механизма принудительного прекращения прав на землю при ее ненадлежащем использовании – для этого Правительство Российской Федерации было наделено полномочиями установить критерии существенного снижения

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Рос. газ. - 2007 - 1 авг.; Федеральный закон от 22 июля 2008 г № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений» // Рос. газ. - 2008 - 25 июл.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Федеральный закон «О землеустройстве». // Собр. законодат. Рос. Федерации – 2005 - № 30 (ч. 1) - ст. 3098.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения». // Собр. законодат. Рос. Федерации – 2011 - № 1 - ст. 47.



плодородия земель и значительного ухудшения экологической обстановки, а также признаки неиспользования земельных участков;

2) в очередной раз законодательно решить проблему невостребованных земельных долей – были определены основания и порядок признания их таковыми, выдела земельного участка в счет земельных долей, межевания такого участка, предоставления его сельскохозяйственной организации или фермеру, полномочия и процедура общего собрания;

3) упорядочить ситуацию с земельными долями в целом. В этих целях органы местного самоуправления получили дополнительные полномочия по проведению общих собраний, а также по обеспечению подготовки проектов межевания земельных участков и проведению кадастровых работ. Также появилась норма о возможности отказа от права собственности на земельную долю.

Что касается иных федеральных законов, принятие которых в некотором роде означало завершение активной стадии земельной реформы (к 2001-2002 годам), то их последующая корректировка также свидетельствует о высокой динамичности постсоветского земельного законодательства, обусловленной дальнейшим развитием общественных отношений в регулируемых ими сферах.

Так, Федеральный закон 2001 года, установивший порядок разграничения государственной собственности на землю<sup>12</sup> в 2006 году был признан утратившим силу в связи с тем, что предусмотренная им процедура была весьма сложной и при этом недостаточно защищала федеральные земли. Федеральный закон «О государственном земельном кадастре»<sup>13</sup> (2000) утратил силу в 2008 году (в связи с переходом к единой системе учета недвижимого имущества – в настоящее время действует Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости»<sup>14</sup>). Из Федерального закона «О землеустройстве»<sup>15</sup> (2001) в 2008 году был исключен ряд важных положений, связанных с территориальным землеустройством, кроме того из числа объектов землеустройства был исключен основной объект землеустройства на протяжении предыдущих десятилетий - земельный участок.

---

<sup>12</sup> Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» // Рос. газ. – 2001 - 20 июл. (утратил силу).

<sup>13</sup> Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» // Рос. газ. – 2000 – 10 янв. (утратил силу).

<sup>14</sup> Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Рос. газ. - 2007 – 1 авг.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» // Рос. газ. – 2001 – 23 июн.



Вместе с тем, ни одна законодательная новелла периода 2003-2013 годов не позволяла судить о качественно новом этапе в развитии земельного законодательства. Также новации в законодательстве этого периода не выступали как фактор, определяющий направления дальнейшего развития государственного и муниципального управления земельными ресурсами (некоторые изменения в разграничение компетенции между отдельными органами внесли лишь административная реформа 2002-2004 годов и частичное межведомственное перераспределение полномочий 2008 года).

Тогда как масштабные поправки, внесенные в ЗК РФ в 2014 году<sup>16</sup>, весьма значительны и напрямую направлены на изменение механизмов государственного управления земельными ресурсами. Эти изменения, вступившие в силу в 2015 году, предусматривают: 1) новые правила предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам, 2) уточнение процедуры изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, 3) новые подходы к осуществлению государственными и муниципальными органами контрольно-надзорных функций в землепользовании.

Новые правила предоставления земельных участков затрагивают весьма широкий круг граждан и юридических лиц – общее число ежегодно предоставляемых им земельных участков все еще значительно и даже характеризуется ростом. Так, в 2007 году было предоставлено 233,7 тыс. участков, а в последующие 2008-2012 годы – 292,8 тыс., 350,7 тыс., 384,6 тыс., 343,8 тыс. и 374,9 тыс.

Принципиальными положениями новых правил предоставления земельных участков стали:

- передача от органов местного самоуправления муниципальных районов к поселениям полномочий по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые все еще не разграничена (такие земли составляют 40% земельного фонда страны);

- исключительность земельных аукционов (ранее, наряду с ними, ЗК РФ допускал также проведение конкурсов, кроме того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления могли устанавливать перечень случаев, когда предоставление земельных участков, находящихся в собственности соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществлялось исключительно

---

<sup>16</sup> Федеральные законы от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».





посредством торгов, а когда – нет; теперь же все исключения указаны только в ЗК РФ). Причем инициатором проведения аукционов, теперь могут быть не только собственники земельных участков (государство и муниципальные образования), но и заинтересованные в покупке земли граждане и юридические лица.

В процедуре изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд с 2015 года также произошли изменения. Качественно изменилась роль государственных органов и органов местного самоуправления – если ранее они были, условно говоря, посредниками (не очень заинтересованными в условиях изъятия), то теперь они стали, скорее, контролерами этого процесса, гарантами поступления выкупных платежей (при этом у организации-застройщика, напрямую договаривающейся с правообладателем изымаемого земельного участка, появляется мотив для снижения затрат). Достаточно подробно с 2015 года урегулированы вопросы, связанные с выявлением лиц-правообладателей изымаемой недвижимости, и с неучтенными земельными участками, а также с подготовкой соглашения с правообладателем изымаемой недвижимости об ее изъятии. Существенно усилена защита интересов граждан, обладающих подлежащими изъятию земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного (наследуемого) владения – теперь рыночная стоимость такого права приравнена к рыночной стоимости земельного участка, находящегося в собственности.

Важные изменения произошли и в вопросах осуществления контрольно-надзорных функций в землепользовании – с 1 января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон<sup>17</sup>, который:

- упорядочил вопросы организации и проведения проверок (как плановых, так и внеплановых) соблюдения требований земельного законодательства;

- предусмотрел качественно новую форму наблюдения за исполнением требований земельного законодательства, при котором должностные лица вообще не взаимодействуют с правообладателями земель и не посещают их земли, – административное обследование;

- решил вопросы взаимодействия при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Так, в случае выявления при муниципальном земельном контроле факта нарушения земельного законодательства копия акта об этом направляется в орган государственного земельного надзора, который принимает решение либо о возбуждении дела об административном правонарушении, либо об отказе в таком возбуждении. Кроме того, более

---

<sup>17</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».



четко разграничены сферы полномочий соответствующих государственных органов – Росреестра, Россельхознадзора и Росприроднадзора (в частности, в зависимости от целевого назначения земель).

Также из числа законодательных новаций 2014 года, связанных с ответственностью за выявленные в ходе государственного земельного надзора правонарушения, следует отметить то, что административный штраф за неиспользование земельного участка сельскохозяйственного назначения теперь зависит от его кадастровой стоимости и с учетом обстоятельств проступка и категории правонарушителя составляет от 0,3 до 10 процентов такой стоимости<sup>18</sup>. То есть наказание теперь прямо зависит от того, насколько масштабно нарушение (например, не используется только неудобно расположенная незначительная часть земельного участка или же весь участок).

Кроме того, с 2015 года вступили в силу новые правила государственного мониторинга земель. Теперь это три разных вида мониторинга: 1) мониторинг использования земель (наблюдение за использованием земель в соответствии с их целевым назначением); 2) мониторинг состояния земель (наблюдение за изменением их количественных и качественных характеристик); 3) осуществляемый в особом порядке мониторинг земель сельскохозяйственного назначения и земель иных категорий, используемых или предоставленных для нужд сельского хозяйства.

Изменения произошли в налогообложении недвижимости. Как известно, земельное налогообложение, в постсоветской России имеет два этапа, принципиально отличающихся друг от друга:

- с 1992 года, когда указанный налог был введен законом о плате за землю<sup>19</sup>, и до признания в 2004 году почти всех норм этого закона утратившими силу. В тот период ставки налога были установлены непосредственно в законе и основывались на земельно-оценочных работах, выполненных еще в советский период;

с 2005 года, когда вступила в силу глава 31 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ)<sup>20</sup> – «Земельный налог» – по настоящее время. Согласно указанной главе земельный налог стал местным (как и в большинстве других стран), а налоговой базой стала

<sup>18</sup> Федеральный закон от 3 февраля 2014 г. № 6-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

<sup>19</sup> Закон РСФСР от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю».

<sup>20</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации - части первая (от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ) и вторая (от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ).





кадастровая стоимость земельных участков (ее определяют частные оценщики по заказу государства).

Кроме того, ЗК РФ (п. 1 ст. 65) еще в 2001 году, определил, что земельный налог будет формой платы за использование земли лишь до введения в действие единого налога на недвижимость. Однако решение вопроса о переходе к такому объединенному налогу неоднократно откладывалось.

В 2014 году в этом направлении сделан важный шаг – НК РФ дополнен новой главой 32 («Налог на имущество физических лиц»)<sup>21</sup>, содержащей нормы, сближающие налогообложение объектов капитального строительства с земельным налогом, т.е. создающие сравнительно унифицированный режим налогообложения недвижимости. Теперь, если субъектом Российской Федерации утверждены результаты определения кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества, налоговая база определяется исходя из такой стоимости.

Наконец, в 2014-2015 годах федеральный законодатель весьма существенно изменил правила кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на него, а также порядка и условий осуществления кадастровой деятельности. Соответствующие новации отчасти уже вступили в силу, но наиболее важные начнут действовать в декабре 2016 – январе 2017 года. Так, с 2015 года предусмотрено проведение комплексных кадастровых работ, которые будут охватывать сразу несколько земельных участков (с неурегулированными границами) в пределах квартала, и расположенные на этих участках объекты недвижимости. Заказчиком этих работ будут органы местного самоуправления. Такой подход позволяет не только значительно снизить затраты, но и свести к минимуму вероятность кадастровых ошибок (которые, как правило, выявляются спустя некоторое время после межевания границ участка, когда аналогичные работы выполняются в отношении смежных с ним участков. С 1 июля 2016 г. применяются новые требования к кадастровым инженерам, в том числе к наличию у них опыта работы и соответствующей квалификации. В с 2017 года произойдет окончательная интеграция государственного кадастра недвижимости и регистрации прав на нее (соответствующий процесс длится уже несколько лет, но с правовой точки зрения указанные кадастр и регистрация оставались совершенно различными, самостоятельными мероприятиями).

---

<sup>21</sup> Федеральный закон от 4 октября 2014 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц».



Таким образом, законодательные новации, вступившие в силу за последние год-полтора, значительно изменили земельное законодательство и связанные с ним отрасли. Еще более существенные изменения последуют в случае принятия законодателем решения об отказе от института категорий земель. Вместе с тем, предложение об отказе от категорий земель обсуждается уже больше 5 лет, и окончательно решения пока нет – основное опасение связано с возможностью упрощения при этом выведения плодородных земель из аграрной сферы.

Таким образом, для развития земельного законодательства 2014- 2016 годы становятся неким поворотным моментом, сопоставимым с наиболее радикальной фазой земельной реформы 90-х годов. Учитывая, что при этом затронуты, не столько права граждан и юридических лиц или основы земельного строя, а главным образом – управленческие аспекты. Эту реформу можно назвать правовым реформированием земельного управления.

#### **Библиографический список:**

1. Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства. // Журнал российского права, 2010. № 1, С. 38-47.
2. Волков, С.Н., Лойко, П.Ф. Обоснование необходимости и основные направления государственного регулирования проведения землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2010. № 7, С. 45-58.
3. Комов, Н.В. Государственная земельная политика, землеустройство и российское крестьянство. // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2010. № 1. С. 24-28.
4. Липски С.А. О развитии федерального законодательства, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения. // Аграрное и земельное право, 2013, № 2, С. 81-86.
5. Липски С.А. Особенности развития земельного законодательства в постсоветской России. // Российский журнал правовых исследований. 2015, № 1 (2), С. 50-57.
6. Lipski S. Private Ownership for Agricultural Lands: Advantages and Disadvantages (Experience of Two Decades) // Studies on Russian Economic Development, 2015, Vol. 26, No. 1, pp. 63–66.

**Апрель 2016**