

■ Роль института землеустройства в системе земельного права

**Н.И. Кресникова,
доктор экономических наук,
руководитель отдела земельных отношений
Всероссийского института аграрных проблем и информатики
имени А.А. Никонова**

Эволюция земельного законодательства определяет характер классификации нормативных документов по правовым институтам. Система земельного права представляет собой совокупность взаимосвязанных правовых институтов, каждый из которых выполняет свою роль в регулировании земельных отношений. Как отрасль российского права земельное право имеет свои закономерности формирования и тенденции развития.

Под институтом часто понимается определенный порядок (набор формальных и неформальных правил), который служит конкретным целям и эволюционирует, то есть развивается. Этот порядок закладывает прочную базу для регулирования социальных действий на длительный период времени и может закрепляться, например, в законах. *Правовой институт землеустройства представляет собой набор формальных правил (институциональных норм), закрепленных в нормативных правовых актах, а также устройств (институций), которые обеспечивают их реализацию и соблюдение.* В сфере землеустройства к институциям относятся различные организации, учреждения, агентства, межевые конторы и т.д., которые содействуют реализации (претворению в жизнь) различных землеустроительных мероприятий, например, такие, как Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии при Министерстве экономического развития Российской Федерации.

В настоящее время в стране основным правовым институтом, регулирующим *отношения* при проведении землеустроительных мероприятий, является Федеральный закон от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве» (далее также — ФЗ от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ). Согласно этому Закону землеустройство охватывает такие жизнеобеспечивающие мероприятия, как изучение состояния земель, планирование и организация их рационального использования и охраны, описание местоположения и (или) установление на местности границ объектов землеустройства, организация рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства и другие (статья 1).

Что касается *объектов* землеустройства, то они представлены разнообразными территориями: субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, населенных пунктов. Кроме того, к объектам землеустройства относятся территориальные зоны и зоны с особыми условиями использования, а также части всех указанных территорий и зон.

Таким образом, землеустройство многогранно и многофункционально. Институт землеустройства содержит наиболее важные положения, определения и принципы, имеющие общее для всего земельного права значение. Это связано, в основном, с тем, что территория является сложным объектом землеустройства. Она характеризуется не только заданным местоположением, площадью, протяженностью, границами, но и антропогенными условиями, инфраструктурой (дороги, коммуникационные сети и т.д.), объектами недвижимости (здания, сооружения, земельные участки) и другими факторами.

Многофункциональность землеустройства определяется разносторонними взаимосвязями природных компонентов и антропогенной деятельности субъектов земельных отношений. При этом организующим фактором служит земля, которая, например, в сельском хозяйстве является одновременно пространственным базисом и главным средством производства. Сельская территория с расположенными на ней сельскохозяйственными и несельскохозяйственными угодьями представляет собой гармоничную картину антропогенного сельскохозяйственного ландшафта, являющегося важным атрибутом агропродовольственной среды.

Характер природных и антропогенных ландшафтов определяет направление и формирует характеристики аграрного землепользования в той или иной местности: специализацию сельскохозяйственного производства и структуру посевных площадей, систему земледелия и агротехники, мелиоративные и культуртехнические мероприятия, а также обычаи, сельский уклад, традиции, сопутствующие народные промыслы, аграрный туризм и т.д.

По выражению А. Маршалла, сельское хозяйство не может представлять собой локализованную и высокоспециализированную отрасль. Те, кто работает на земле, должны приспосабливать свою деятельность к смене времен года. В течение годового производственного цикла хозяйствующие субъекты не могут заниматься только одним видом работ [Маршалл А. Принципы политической экономии. Т. III. Пер. с англ. / А. Маршалл. — М.: Прогресс, 1984, сс. 68, 69]. Именно это и способствует возникновению многогранности агропродовольственной среды, в которой роль земли определяется не только ее значением как пространственного континуума, но и ее способностью создавать новые ценности за счет действия особых природных сил, скрытых в почве (плодородии).

Поэтому земля относится к особым объектам общественных отношений, называемых *земельными отношениями*.

В земельном законодательстве отражается специфика, обусловленная особенностями земли как природного объекта. Влияние человека на природный фон повышает значение *природоохранной* составляющей агропродовольственной среды. Земля как продукт природы сформировалась независимо от воли человека. Естественное плодородие, создаваемое в результате длительного (речь идет о тысячелетиях) почвообразовательного процесса, является основой экономического (эффективного) плодородия почвы. Последнее образуется под влиянием деятельности человека (вспашка, осушение, орошение, применение удобрений и т.д.). Если хозяйство ведется неправильно с точки зрения охраны окружающей среды, возникают неблагоприятные антропогенные факторы, к числу которых можно отнести прогрессирующие процессы эрозии и дефляции почв, заболачивания, зарастания кустарником ценных видов сельскохозяйственных угодий и др. Действие таких факторов может уничтожить естественное плодородие земель в течение нескольких лет.

Учет и оценка *экологических* условий природной среды для сельскохозяйственной практики имеет огромную важность. *Охрана* земли как природного объекта, важнейшего элемента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве приоритетна по сравнению с использованием земли в качестве недвижимого имущества. При осуществлении деятельности, связанной с использованием и охраной земель, должны совершаться виды работ и приниматься управленческие решения, которые позволяют обеспечить сохранение жизни человека и предотвращают негативное (вредное) воздействие на его здоровье. Специальные нормы Земельного кодекса Российской Федерации посвящены охране земель с целью предотвращения их деградации, загрязнения, захламления, нарушения и защиты от других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности человека и обеспечения улучшения и восстановления нарушенных земель. В частности, собственники и арендаторы земельных участков, землепользователи, землевладельцы обязаны проводить мероприятия по сохранению почв и их плодородия, защите земель от водной и ветровой эрозии.

В Федеральном законе «О землеустройстве» закреплены несколько случаев обязательного проведения землеустройства (статья 3), к которым относятся следующие:

1. Изменение границ объектов землеустройства;
2. Выявление нарушенных земель;
3. Выявление земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям;
4. Проведение мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель;
5. Проведение мероприятий по защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и от других негативных воздействий.

Одним из принципов реализации земельных прав является принцип *беспрепятственности* осуществления гражданских прав в отношении земли. Этот принцип реализуется в системе земельного права в пределах, установленных законом. В частности, необходимо соблюдать целевое назначение и разрешенное использование земельных участков, определенные в результате территориального зонирования. Устанавливаются ограничения прав лиц, использующих земельные участки и т.д. При этом сфера действия института землеустройства не ограничена конкретной категорией земель, выделенной в зависимости от их основного целевого назначения. Так, изучение состояния необходимо для всех категорий земель. При этом осуществляются почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания; производится оценка качества и инвентаризация земель (статья 9 ФЗ от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ). Основой для землеустроительных мероприятий являются материалы геодезических и картографических работ, которые выполняются в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 1995 года № 209-ФЗ «О геодезии и картографии».

В целом земля (как и другие природные ресурсы) используется и охраняется в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В соответствии с частью 2 статьи 9 Конституции Российской Федерации земля может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. При этом владение, пользование и распоряжение землей осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (часть 2 статьи 36 Конституции Российской Федерации). В данных положениях путем установления пределов осуществления права собственности на землю, закреплен принцип *приоритета публичных интересов* в сфере регулирования земельных отношений. Институты земельного права исходят из наличия у субъекта права собственности на землю не только правомочий, но и обязанностей использовать землю надлежащим образом.

Таким образом, все цели земельного права рассматриваются непосредственно в контексте обеспечения задачи рационального использования и охраны земель, решение которой возможно только на основе созданного 100 лет тому назад, еще при царском режиме, института землеустройства.

[Назад в раздел](#)

Поделиться...



© «Битрикс», 2001-2006