

ЗЕМЕЛЬНЫЙ КАДАСТР КАК ИНСТРУМЕНТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

Автор в своей статье анализирует роль и значение земельного кадастра в регулировании земельных отношений. В исторической ретроспективе рассмотрено развитие федерального и регионального законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: кадастр; использование земель; законодательство.

Составной частью аграрной реформы, развернувшейся в Российской Федерации с начала 1990-х гг., стало возвращение к учету и оценке земель путем создания единого государственного кадастра.

В связи с монополией государственной собственности на землю и бесплатным пользованием ею необходимость ведения земельного кадастра в нашей стране на протяжении более полувека отрицалась. Только законом СССР «Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» от 13 декабря 1968 г. [1. С. 27–41] (ст. 46) была признана необходимость ведения государственного земельного кадастра. В последующем это нашло отражение в Земельном кодексе РСФСР от 22 октября 1970 г. [1. С. 128. Ст. 118–120] и постановлении Совета министров РСФСР «О порядке ведения государственного земельного кадастра» от 10 августа 1977 г. [1. С. 131–132]. А так как большинство природных ресурсов и объектов недвижимости территориально привязано к определенным земельным массивам, земельный кадастр является основой для других видов кадастров – водного, лесного, градостроительного и т.д.

Объективность и достоверность данных кадастра и поддержание их на уровне современных требований обеспечивается непрерывностью кадастровых работ. Для оперативного обновления земельно-кадастровых данных используются материалы топографо-геодезических, картографических, землеустроительных, почвенных, оценочных, геологических и других обследований и изысканий, а также мониторинга земель. Состояние земельно-кадастровой информации в Республике Башкортостан к началу земельной реформы характеризовалось следующими данными [2. С. 26]. 1970–1980-е гг. в республике были проведены работы по инвентаризации:

- болот с точки зрения их водоохранного и экологического значения (1978 г.);
- земель с нарушенным почвенным покровом с определением объемов работ по их рекультивации (1978 г.);
- сети внутрихозяйственных дорог с разработкой предложений по их совершенствованию (1982 г.);
- пустующих домов и земель населенных пунктов для их последующего использования (1984 г.);
- солонцовых земель с разработкой мероприятий по их улучшению (1984 г.);
- мелиорированных земель с разработкой предложений по их реконструкции (1986–1987 гг.);
- земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда для уточнения данных земельного баланса и перспективного планирования (1989–1990 гг.);
- земель промышленности, транспорта и иного не сельскохозяйственного назначения для выявления и последующего перераспределения неиспользованных земель (1992 г.).

На основе этих материалов были разработаны:

- проекты систем земледелия и землеустройства по всем колхозам и совхозам республики на период 1985–1990 гг.;
- комплексная программа повышения плодородия почв Башкирской АССР на 1990–1995 гг., а в последующем – аналогичная программа на 1996–2000, 2001–2005 гг.;
- генеральная схема противоэрозионных мероприятий Башкирской АССР на период до 2000 г.;
- предложения по улучшению естественных кормовых угодий Башкирской АССР на период до 2000 г.;
- генеральная схема использования земельных ресурсов Башкирской АССР на период до 2005 г., нашедшая отражение в утвержденной постановлением Кабинета министров Республики Башкортостан «Программе социально-экономического развития Республики Башкортостан на 1997–2000 гг. и до 2005 г.». Все эти изыскательские, исследовательские, прогнозные и проектные материалы обеспечили оперативное проведение работы по перераспределению земель на первом этапе земельной реформы.

В процессе осуществления земельной реформы в характере использования земель произошли значительные изменения. В связи с этим земельно-кадастровые материалы за годы реформы утратили свою информативность. «Программой проведения земельной реформы на территории Башкирской ССР», утвержденной постановлением Совета министров Башкирской ССР от 18 ноября 1991 г. № 264, предусматривалось в течение 1991–1995 гг.:

- обеспечить обновление плановой основы сельскохозяйственных предприятий масштабов 1:10 000 и 1:25 000 и планов сельских населенных пунктов в масштабах 1:2 000 и 1:5 000;
- провести корректировку материалов почвенного, геоботанического, агрохимического обследования сельскохозяйственных угодий и создать базовую основу земельного кадастра.

Постановлением Правительства Российской Федерации «О совершенствовании земельного кадастра в Российской Федерации» № 622 от 25 августа 1992 г. было поручено исполнительным органам субъектов Российской Федерации и соответствующим федеральным органам обеспечить в 1992–1995 гг. проведение инвентаризации земель населенных пунктов и поэтапный переход на автоматизированный метод получения, обработки, хранения и предоставления данных государственного земельного кадастра. В развитие данного постановления было принято Постановление «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам» № 659 от 12 июля

1993 г. и утверждено «Положение о порядке проведения инвентаризации земель». Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации были приняты соответствующие постановления Совета министров Республики Башкортостан: «Об утверждении Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра» от 2 февраля 1993 г. № 40 и «Об организации работ по инвентаризации земель населенных пунктов» от 24 мая 1993 г. № 210. Распоряжением Кабинета министров Республики Башкортостан № 993 от 20 июля 1993 г. была создана республиканская комиссия по координации работ по инвентаризации земель населенных пунктов. Аналогичные комиссии были созданы во всех районах и городах республики. Кабинет министров Республики Башкортостан установил следующий порядок выполнения этих работ. Общее руководство, финансирование и утверждение результатов инвентаризации земель населенных пунктов были возложены на органы местной власти. Организация, контроль и приемка работ в целом по республике были возложены на Госкомзем Республики Башкортостан, а по городам и районам – на районные и городские земельные комитеты. Было установлено, что администрации городов и районов:

- принимают постановление о начале работ по инвентаризации земель и публикуют его в печати;
- утверждают состав комиссии по инвентаризации земель, функции ее членов, сроки проведения работ, порядок контроля и отчетности;
- выделяют районным и городским земельным комитетам средства на проведение этих работ и передают им полномочия по распоряжению этими средствами;
- устанавливают ответственность городских и поселковых служб, юридических и физических лиц за предоставление необходимых материалов и информации для инвентаризации земель;
- утверждают материалы инвентаризации.

Современное состояние изученности территории характеризуется следующими данными. Республика располагает планово-картографическими материалами съемки 1973–1995 гг. в масштабе 1:10 000 и 1:25 000 с вычислением площадей контуров сельскохозяйственных угодий на вес земли сельскохозяйственного назначения. В течение 1995–2006 гг. обновлены планово-картографические материалы с созданием цифровых, базовых и обзорных сельскохозяйственных карт по Аскинскому, Благовещенскому, Балтачевскому, Кармаскалинскому, Краснокамскому, Стерлитамакскому и Татышлинскому районам на площади 1325 тыс. га. Созданы цифровые базовые кадастровые планы и карты в масштабе 1:10 000 и обзорные сельскохозяйственные карты в масштабе 1:25 000 по Аскинскому, Благовещенскому и Татышлинскому районам на общей площади 620 тыс. га.

Проведена аэрофотосъемка по 5 районам. Для своевременного обновления почвенных материалов и поддержания их информативности на должном уровне ежегодно необходимо проводить переобследование на площади не менее 300–400 тыс. га. Геоботаническое обследование естественных кормовых угодий проведено на площади 2 303 тыс. га, или 94,5% от их общей площади. Но из них на площади 2 128 тыс. га материалы подлежат корректировке, а на 134 тыс. га – первич-

ному геоботаническому обследованию. Для поддержания материалов геоботанического обследования природных кормовых угодий на должном уровне информативности ежегодно их необходимо корректировать на площади не менее 220–250 тыс. га. Однако эти работы не проводятся с 1994 г.

Основой качественной характеристики и оценки продуктивности сельскохозяйственных угодий являются данные крупномасштабных почвенных и геоботанических обследований. Согласно инструкции по крупномасштабным почвенным и агрохимическим обследованиям эти работы следует выполнять на топографической основе масштаба 1:10 000. При этом материалы почвенного обследования подлежат корректировке не более чем через 15 лет. В республике завершено первичное почвенное и геоботаническое обследование земель сельскохозяйственного использования и по 39 районам проведено переобследование (корректировка) материалов ранее проведенных почвенных обследований, главным образом в масштабе 1:25 000. На основе этого выполнено четыре тура качественной оценки сельскохозяйственных угодий, несколько туров комплексного агрохимического обследования почв, определена динамика гумуса и других свойств почвы. Но с 1992 г. работы по полевому почвенному обследованию в республике прекращены и данные почвенного обследования утратили свою информативность.

Инструментом организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения является внутрихозяйственное землеустройство, в процессе которого определяется рациональный состав и соотношение угодий, организация их территорий с учетом природных и экономических условий хозяйствования, а также разрабатывается комплекс почвозащитных, мелиоративных, культурно-технических и других мероприятий по повышению продуктивности земель. Такие проекты в течение 1984–1986 гг. были разработаны по всем сельскохозяйственным предприятиям республики, но в процессе земельной реформы сложившаяся организация территории была существенно нарушена. Особенно большое влияние на сложившуюся организацию территории сельскохозяйственных предприятий оказало изъятие и передача значительной части их земель в спецфонд районных и в ведение сельских советов. В процессе осуществления земельной реформы отмечены факты нарушения земельного законодательства. Широкое распространение получило самовольное занятие земель, уклонение от оформления прав на землю, несвоевременное внесение земельных платежей, нецелевое использование земельных участков или их неэффективное использование, приводящее к порче земель и уничтожению плодородного слоя почвы.

Большую работу по совершенствованию правового обеспечения земельных отношений в республике проводят депутаты Госсобраний Республики Башкортостан, работники Государственного правового управления Администрации Президента Республики Башкортостан, правового управления Госсобраний Республики Башкортостан, научные коллективы под руководством ученых республики Ф.М. Раянова, Р.Х. Ханнанова и др. Наряду с привлечением широкой общественности к охране земель следует укреплять взаимодействие органов государст-

венного контроля за использованием и охраной земель с органами прокуратуры, юстиции и внутренних дел путем проведения совместных комплексных целевых проверок по соблюдению земельного законодательства.

Дальнейшему укреплению правового обеспечения земельных правоотношений в республике будет способствовать принятие на основе Конституции РФ и федеральных нормативных актов законов Республики Башкортостан: «О государственных и муниципальных землях», «О землеустройстве», «Об оценке земель», «О государственном кадастре недвижимости в Республике Башкортостан» и др. Реализация этих нормативных актов позволит устранить ранее отмеченные расхождения данных учета с фактическим наличием земель административно-территориального образования, что особенно значимо в условиях платного пользования землей и различного их правового положения.

Существующий закон о землеустройстве нуждается в существенной корректировке с учетом создания правовой базы для территориального зонирования и природно-сельскохозяйственного районирования земель, их изучения и оценки, создания оптимальных территориальных условий для функционирования всех отраслей экономики, выявления возможностей для наиболее рационального использования земель и их охраны, сохранения и воспроизводства плодородия почв, создания благоприятной экологической среды и улучшения природных ландшафтов.

В законе о землеустройстве должны быть предусмотрены порядок возбуждения землеустройства; участники землеустроительной деятельности, их права, обязанности и взаимоотношения между ними; источники финансирования землеустроительных работ; порядок организации и выполнения землеустроительных работ по формированию землепользования разного целевого назначения; порядок межевания земель и установления в натуре (на местности) границ земельного участка; органы, осуществляющие правовое регулирование землеустроительной деятельности и управление землеустройством, а также осуществляющие контроль за проведением землеустройства и осуществлением землеустроительных мероприятий.

В процессе земельной реформы значительно расширены права органов МСУ, в ведение которых переданы значительные площади земель. За годы реформ сложилось многообразие форм хозяйствования на земле и различные виды прав на землю. В связи с этим возникла настоятельная необходимость более четко определить полномочия органов МСУ по регулированию земельных отношений, охране и организации рационального использования земель. Необходимо разработать положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков, о порядке перевода малопродуктивных сельхозугодий в другие виды угодий. Назрела необходимость в определении порядка управления земельными ресурсами, в установлении четких границ пригородных зон и порядка использования этих земель. Необходимо с учетом опыта работы и особенностей природных и социально-экономических условий отдельных зон республики разработать научно-методические рекомендации по установлению и восстановлению границ административно-территориальных образований, землепользованию и

землеустройству, природному сельскохозяйственному районированию территории республики и отдельных районов, ценовому зонированию, организационно-хозяйственному устройству территории городов и поселков, территориальному и внутрихозяйственному землеустройству, мелиорации и рекультивации нарушенных земель, защите почв от различных видов деградации земель и прежде всего защите почв от эрозии и т.д.

Предусмотренный законом Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» примерный Устав сельского и поселкового Советов предполагает установление четких границ этих административно-территориальных образований. Однако порядок проведения таких работ, имеющих большое социально-экономическое значение, в научно-методическом и правовом положении не определен.

Как справедливо отмечает профессор Г.Е. Быстров, земельная реформа в целом в Российской Федерации началась примерно одновременно с проведением аналогичных мероприятий в странах СНГ, государствах Балтии и Центральной и Восточной Европы. В то же время «...в законодательстве, практике и правовой доктрине зарубежных стран сложилось несколько юридических моделей реформирования сельского хозяйства. В странах Восточной Европы идет радикальная перестройка аграрных отношений, основу которой составляют аграрные законы, обеспечивающие ликвидацию монополии государственной собственности на землю, перераспределение земли, существенное изменение социально-экономической структуры сельского хозяйства. В Польше, Чехии, Словакии, Венгрии, Болгарии, Румынии, Югославии, Хорватии, восточных землях Германии основу либерализации аграрных отношений составляют частная собственность на землю и имущество крестьян и хозяйственные связи между независимыми частными собственниками» [3. С. 8]. Всесторонний анализ зарубежного опыта в осуществлении земельных преобразований проведен Аграрным институтом РАСХН [4. С. 11–28], в работах профессора Г.Е. Быстрова, профессора Н.В. Комова, материалах участников международного Конгресса «Правовые проблемы земельной и аграрной реформы в странах Центральной и Восточной Европы, России, Беларуси, Украины и других стран СНГ, государствах Балтии» в г. Минске 9–10 сентября 1999 г. [5. С. 295], международных семинаров в г. Самаре 1996 г. [6. С. 98], в г. Минске в 1999 г. [7. С. 54] и ряде других городов.

В нашей стране, как и за рубежом, основным объектом земельных правоотношений является земельный участок. Но у нас преобладает двухмерный «поверхностно-плоскостной» взгляд на землю, тогда как в западных странах с юридической точки зрения земельный участок трехмерный. В земельных правоотношениях западных стран учитывают не только земную поверхность (площадь), но также земные недра и пространство над ее поверхностью. Такой подход к земельному участку значительно превышает эффективность ее использования. За рубежом четко различают положение земли как объекта собственности и как объекта хозяйствования и преимущество крупного аграрного производства. «Там решающее значение имеет не форма земельной собственности, а вопрос

прав и обязанностей землевладельцев и землепользователей...» [8. С. 218; 9. 120].

Для многих зарубежных стран характерно государственное регулирование земельных отношений, одним из основных методов которого является планирование использования земель. В США это называют зонированием, в Англии – планированием городской и сельской территории, в Германии – упорядочением территории, во Франции – устройством территории и т.д.

Таким образом, развитие системы законодательства – обязательное требование нормального функционирования правовой системы. Необходимым условием успешного развития земельного законодательства Российской Федерации в целом является дальнейшее развитие земельного законодательства субъектов Федерации, согласование их общих принципов и правовых норм. В то же время расширение правовой свободы субъектов земельных отношений обуславливает необходимость усиления ответственности, прежде всего финансовой и

имущественной за земельно-правовые нарушения. Применительно к земельному праву России, можно согласиться с авторитетным мнением профессора Б.В. Ерофеева, который выделяет следующие направления его дальнейшего развития:

- систематизация земельного законодательства по линии инкорпорации и кодификации;
- программирование совершенствования земельного законодательства;
- совершенствование правотворческой процедуры;
- совершенствование правовой регламентации нормативных правовых актов;
- совершенствование правоприменительной практики;
- включение в сферу правового регулирования рыночных земельных отношений;
- экологизация земельного законодательства;
- взаимопроникновение земельно-правовых норм в сферы правового регулирования иных отраслей и многоотраслевого правового регулирования в сферу земельно-правового регулирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Нормативные акты о земле*. М.: Юридическая литература, 1978. 230 с.
2. *Архив* Госкомзема РБ и Башкирского предприятия института ВолгоНИИгипрозем. Кн. 1.
3. *Быстрое Г.Е.* Земельная и аграрная реформы в зарубежных странах: правовая теория и практика. Минск: БГЭУ, 1999. 320 с.
4. *Котов Н.В.* Аграрная реформа в России // *Земля России*. 1993. № 1. С. 11–28.
5. *Правовые проблемы земельной и аграрной реформы в странах центральной и восточной Европы, России, Беларуси, Украины и других стран СНГ, государствах Балтии*: Тез. докл. Междунар. конгресса. Минск: БГЭУ, 1999. 295 с.
6. *Материалы* российско-голландского семинара «Совершенствование земельных отношений в России и проблемы управления городским землепользованием на современном этапе». Самара, 1996. 99 с.
7. *Структура* колхоза, кооператива и акционерного общества на пути в XXI век: Материалы Междунар. семинара. Минск: БГЭУ, 1999. 140 с.
8. *Осокин Н.Н.* Зарубежная модель организации сельского хозяйства // *Вести МГУ. Сер. П. Право*. 1992. № 5. С. 211–230.
9. *Еремин А.М.* Современные аграрные проблемы и реформы Столыпина П.А. // *Государство и право*. 1994. № 4. С. 110–121.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 марта 2010 г.