

Федерации, и в совместном ведении⁵. При этом Конституция не устанавливает четких критериев, позволяющих определить, какие полномочия субъекты Российской Федерации имеют в этой сфере. Как справедливо отмечает А. Е. Постников, такая «размытость конституционных ориентиров приводит к непоследовательности федерального законодателя в определении объема регулирования выборов, проводимых в субъектах Российской Федерации, и нередко ведет к необоснованному ограничению полномочий субъектов Российской Федерации в области избирательного законодательства»⁶.

С одной стороны, установление ответственности за нарушение избирательного законодательства на уровне субъектов федерации, возможно, сделало бы механизмы административно-правовой охраны выборов более гибкими. Но представляется, что выборы любого уровня – это наиболее важные общественные отношения, складывающиеся в процессе

формирования высших органов власти, и такие правоотношения требуют регулирования только на федеральном уровне, т. к. за подобные нарушения устанавливаются достаточно жесткие меры административной ответственности и рассматриваются такие дела только судьями.

Однако нельзя решать все имеющиеся проблемы путем игнорирования федеративного устройства России и фактического лишения субъектов федерации любых правотворческих полномочий в сфере избирательного законодательства (кроме установления ответственности в этой сфере).

Подводя итог, необходимо сказать, что несовершенство системы организации и проведения избирательных процедур, частые изменения и дополнения избирательного законодательства и многочисленные нарушения прав участников избирательного процесса обуславливают необходимость постоянного совершенствования механизмов административно-правовой защиты избирательных правоотношений.

УДК 349.414

КАДАСТРОВЫЙ УЧЕТ КАК ФУНКЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМ ФОНДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Cadastral Registration as Management Function of the Russian Federation Land Fund

Е. Н. Маланина – преподаватель кафедры гражданского права Омской юридической академии

E. N. Malanina – Teacher of the Civil Rights Chair of the Omsk Law Academy

Аннотация. В статье анализируется отдельная функция государственного управления земельным фондом – кадастровый учет земельных участков. Автор подробно излагает историю возникновения и развития указанной функции, а также отмечает ее недостатки, влияющие на эффективность государственного управления в сфере земельных отношений.

The separate function of the land fund government management – cadastral registration of land – is being analyzed in the article. The author recounts the origin and development of this function, and stresses its shortcomings influencing the efficiency of governmental management in the sphere of land relations.

⁵ См.: Башаев З. И. Проблемы соотношения федерального и регионального уровней защиты избирательных прав граждан [Электронный ресурс] // «Черные дыры» в рос. законодательстве : журн. на CD-ROM. 2006. № 3. С. 488.

⁶ Постников А. Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал рос. права. 2002. № 5. С. 12.

Ключевые слова: кадастровый учет, государственный кадастр недвижимости, земельный фонд, земельный участок.

Cadastral registration, governmental cadastre of real estate, land fund, land plot.

Ведущая роль в управлении в сфере земельного фонда принадлежит государству. Государственное управление земельным фондом является частью государственного управления в целом. Следует отметить, что на сегодняшний день управление земельным фондом осуществляют не только органы государственной власти (федеральные и субъекта), но и органы местного самоуправления. Например, органы местного самоуправления регулируют планировку и застройку территорий муниципальных образований, осуществляют изъятие земельных участков для муниципальных нужд на подведомственных им территориях, осуществляют контроль за использованием земель на территории соответствующего муниципального образования, принимают решение о предоставлении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Таким образом, управление земельным фондом – это организующая деятельность компетентных органов публичной власти по обеспечению рационального использования и учета земель, их распределения, перевода земель из одной категории в другую, установления рыночной, кадастровой и нормативной стоимости земли, а также охраны земель различными субъектами земельных отношений.

Остановимся на одной из функций управления земельным фондом, а именно кадастровом учете земельных участков. В настоящее время проводится реформа кадастрового учета недвижимого имущества, которая призвана сформировать единый подход к его учету посредством создания единого государственного кадастра недвижимости. Более того, конечной целью указанной реформы является слияние двух самостоятельных систем учета – кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Кадастровый учет земельных участков является

одной из функций государственного управления земельным фондом.

Началом истории формирования кадастрового учета земельных участков можно определить дату принятия Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик в 1968 г.¹, которыми были закреплены положения о земельном кадастре. Сложившаяся система земельного кадастра, сохранившаяся вплоть до 1997 г., включала в себя государственную регистрацию землевладений и землепользований (запись сведений о земельных участках), количественный и качественный учет земельного фонда (получение сведений о количестве и качестве земельных ресурсов), а также экономическую оценку земель (присвоение определенных оценочных показателей).

В итоге институт кадастрового учета земельных участков, зародившись в качестве простого сбора информации о земле, превратился в одну из систем информационного обеспечения государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель и одновременно в источник сведений о земельных участках, который начал активно использоваться в развивающемся обороте земельных участков.

Начиная с 1997 и до 2007 г. в Российской Федерации происходило активное изменение законодательства о кадастровом учете земельных участков. Начало этим изменениям было положено 3 августа 1996 г., когда Правительство Российской Федерации утвердило федеральную целевую программу «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра»².

В 1997 г. был принят Федеральный закон «О государственной регистрации права на недвижимое имущество и сделок с ним»³, который разделил кадастровый учет земельных участков и государственную регистрацию прав на земельные участки и сделки с ними.

В 1999 г. был начат новый этап земельной реформы, осуществляемый в рамках федеральной

¹ См.: *Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик* : закон СССР от 13 дек. 1968 г. № 3401-VII // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51, ст. 485.

² См.: *Об утверждении федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра»* : постановление Правительства Рос. Федерации от 3 авг. 1996 г. № 932 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 33, ст. 4003.

³ См.: *О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним* : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3594.

целевой программы «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999–2002 годы»⁴. Целью программы было провозглашено «обеспечение разработки и реализации комплекса взаимосвязанных правовых, организационных, финансовых, научно-технических, землеустроительных и других мер, позволяющих к 2002 г. завершить в основном земельную реформу в России и создать эффективный механизм регулирования земельных отношений и государственного управления земельными ресурсами».

Именно в конце 90-х гг. XX в. начала формироваться одна из основных тенденций правового обеспечения кадастрового учета земельных участков, а именно принятие большого количества правовых актов, посвященных отдельным вопросам, не урегулированным законодательством. Указанная тенденция сохранилась и в настоящее время.

Действующее законодательство, регулирующее кадастровый учет земельных участков, содержит большое количество отсылочных норм, а также имеет ряд пробелов, которые активно и не всегда последовательно восполняются не только подзаконными нормативными правовыми актами, но и правовыми актами, содержащими разъяснения и толкование законодательных норм федеральными органами исполнительной власти, формально не являющимися нормативными, а также судебной практикой.

С принятием в 2000 г. Федерального закона «О государственном земельном кадастре»⁵ коренным образом изменился кадастровый учет земель, который содержательно стал представлять собой процедуру, ранее именовавшуюся земельной регистрацией, и под учетом земель больше не понимали учет их количества и качества. Как отмечает А. А. Варламов, было осуществлено «разделение системы учета сведений о земельных участках на государственный кадастровый учет в рамках Государственного земельного кадастра и учет количества и качества земель в рамках Земельной информационной системы»⁶.

К 2006 г. на территории Российской Федерации существовало несколько государственных

кадастров объектов недвижимости и природных объектов (природных ресурсов), не являющихся недвижимым имуществом (государственный земельный кадастр, кадастр особо охраняемых природных территорий, государственный градостроительный кадастр, лесной кадастр, водный кадастр, кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и др.). Ведение каждого из указанных кадастров осуществлялось специально уполномоченным органом управления в соответствующей сфере.

Более того, ведение государственного земельного кадастра, помимо уполномоченного органа государственной власти, в течение достаточно длительного периода осуществляли подведомственные ему организации – земельно-кадастровые палаты в соответствующих субъектах Российской Федерации. Заложенные в нормах о ведении государственного земельного кадастра положения об информационном взаимодействии практически не работали, в связи с чем происходило дублирование сведений о земельных участках.

В 2007 г. было начато очередное реформирование системы учета земельных участков, продолжающееся и по настоящее время. Целью реформы, по замыслу законодателя, является вхождение кадастрового учета земельных участков не только в систему кадастрового учета объектов недвижимости, но и в дальнейшем в систему государственного учета недвижимости и государственной регистрации прав на нее.

Законодательно определенное понятие кадастрового учета земельных участков исчезло вместе с утратой силы Федерального закона «О государственном земельном кадастре» и введением кадастрового учета объектов недвижимости, основные положения о котором содержатся в Федеральном законе «О государственном кадастре недвижимости»⁷. Из сферы действия указанного закона были исключены леса, многолетние насаждения и водные объекты, участки недр, морские и воздушные суда, суда внутреннего плавания и космические объекты, предприятия как имущественные комплексы. Земельный участок перестал быть основным объектом кадастрово-

⁴ См.: *О федеральной целевой программе «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999–2002 годы»* : постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июня 1999 г. № 694 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 27, ст. 3379.

⁵ См.: *О государственном земельном кадастре* : федер. закон от 2 янв. 2000 г. № 28-ФЗ // Рос. газ. 2000. 10 янв.

⁶ Варламов А. А., Гальченко С. А. Земельный кадастр : учебник для студ. вузов : в 6 т. М. : Колос, 2006. Т. 3. С. 41–42.

⁷ См.: *О государственном кадастре недвижимости* : федер. закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4017.

го учета и стал лишь одним из объектов недвижимого имущества, сведения о котором подлежат включению в государственный кадастр недвижимости. Соответственно, функцию государственного управления в сфере использования и охраны земель — а именно их учет — должна заменить функция государственного управления — учет объектов недвижимости. Однако такая позиция законодателя не учитывает того факта, что вне зависимости от изменений нормативно-правовых актов земля не перестает быть природным объектом и природным ресурсом.

Началом нового этапа развития правового регулирования кадастрового учета земельных участков является Концепция создания единой федеральной системы государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости, плана подготовки проектов нормативных правовых актов, обеспечивающих создание и развитие единой федеральной системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости и плана реализации мероприятий по созданию единой федеральной системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости⁸, которой определены цель, задачи, основные направления, этапы создания и развития в Российской Федерации единой федеральной системы государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости (единая система регистрации прав и кадастрового учета). Указанная единая система должна была возникнуть к 2012 г., но на сегодняшний день этого не произошло.

Целесообразность такого объединения может быть поставлена под вопрос. Как отмечает Е. Н. Колотинская, «представляется вполне возможным выделить земельно-регистрационные сведения, служащие информацией о правовом положении землепользования, от земельно-учетных сведений о размере земельной площади, ее составе по угодьям и т. п.»⁹. Однако существующее на сегодняшний момент многообразие форм собственности и иных прав на земельные участки, их вовлечение в активный оборот требуют неразрывной взаимосвязи между сведениями о земельном участке и его правообладателе. Оценить же практическую реализуемость создания в столь

небольшие сроки принципиально новой учетно-регистрационной системы пока невозможно, даже с учетом предполагаемого поэтапного реформирования действующего законодательства.

Однако в связи с уже указанным выше значением земли как особого объекта земельных и гражданских правоотношений представляется, что кадастровый учет земельных участков не исчезнет, а сохранит основные черты сложившегося кадастрового учета земельных участков. Концепция не предусматривает создания принципиально нового правового регулирования, а лишь объединяет нормы Закона о регистрации и Закона о кадастре в единый закон, внесение в иные законодательные акты изменений, обеспечивающих установление единой учетно-регистрационной процедуры.

Следует отметить, что система учета земель в России претерпевала значительные изменения на протяжении всего своего становления, и вместе с тем можно отметить следующие ее особенности, сохранившиеся до сих пор. Во-первых, сбор сведений о земле осуществлялся органами государственной власти либо иными специально уполномоченными субъектами в соответствии с правилами, устанавливаемыми органами государственной власти. Во-вторых, особое внимание при учете земельных участков и иных земельно-учетных единиц всегда уделялось как можно более точному описанию их границ.

Анализ истории развития учета земель в России позволяет сформулировать одну из основных проблем, стоящую перед субъектами государственного и муниципального управления, а именно отсутствие полных и актуальных сведений обо всех земельных участках в границах территории Российской Федерации. В отличие от большинства западных государств, в которых описание земельных участков проводилось последовательно в течение многих десятилетий, а иногда и столетий, учет земель в России претерпевал коренные изменения, которые чаще всего не обеспечивали преемственность полученных при учете данных. Непоследовательность формирования системы кадастрового учета земельных участков может привести к тому, что предыдущий опыт будет в очередной раз перечеркнут, а ряд достаточно важных сведений о земельных участках, полученных в результате этой работы, будет утрачен.

⁸ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Колотинская Е. Н. Правовые основы советского земельного кадастра. М., 1974. Ч. 1. С. 132.