

6. Безруков А. В. Конституционное право России : учебное пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юстицинформ, 2015. – 155 с.

7. Кутафин О. Е. Предмет Конституционного права. – М. : Юристъ, 2001. – 444 с.

8. Наумкина В. В. Обычные регуляторы // Современное право. – 2006. – № 5. – С. 40–42.

9. Стрекозов В. Г. Конституционное право России : учебник для академического бакалавриата – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2018. – 256 с.

УДК 342

Полтавченко Ирина Геннадьевна,

Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, Москва

Poltavchenko Irina Gennadyevna,

*the Vladimir Kikot Moscow University of the Ministry of internal affairs of Russia,
Moscow*

irisha-pravo@yandex.ru

ЗЕМЛИ ЗАПАСА КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

RESERVE LANDS AS THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF MUNICIPAL PROPERTY

В статье рассматриваются особенности применения законодательства о землях запаса, уделяется внимание вопросу определения их статуса. Автор подчеркивает стратегическую важность таких земель для государства. Выводы, указанные в статье, основываются на правоприменительной практике Министерства внутренних дел РФ. В статье анализируются проблемы, связанные с определением правового режима земель запаса, проводится поиск способов их охраны от незаконных посягательств. Автор указывает различные категории земель, выделяемые в настоящее время. Подчеркивается, что проблемы правового статуса земель запаса создают угрозу национальной безопасности. Обосновывается необходимость введения охранительного подхода к таким землям. В статье приводятся данные государственного статистического наблюдения, отражающие тенденции в сфере оборота земель. Уделяется внимание разграничению государственной и муниципальной собственности на земельные участки, а также правовому закреплению статуса собственника. Обсуждается вопрос ограничения круга правообладателей на отдельные категории земель. Подобные меры способны стабилизировать ситуацию в рассматриваемой сфере. Также в статье рассматриваются способы привлечения к ситуации внимания органов публичной власти.

The article touches some specialties of legal regulations of the category of reserved lands, defines problems in legislative regulation of this sphere, expounds author's statements about regulations of reserved lands. The author underlines strategic importance of these lands for the state. The conclusions are based on the practice of the Ministry of Internal Affairs of Russian Federation. The problems connected with definition of legal status of reserved lands are analyzed in the article. The ways of solving the problems and the ways of crime protection are found. The author describes different categories of lands, that are defined nowadays. It is underlined that problems in legal determination of the reserved lands status create threats for the national safety. The necessity of conservative approach for these lands is proved. The article includes some data of state statistic observation, that shows the tendencies in turnover of lands. The author pays attention to dividing of state and municipal property for lands and legal determination of the owner's status. The question of restriction of the list of proprietors for some types of lands. These measures are able to balance the situation in the describable sphere. The ways of involving public authorities are also concerned in the article.

Земли запаса, категория земель, органы публичной власти, государство, местное самоуправление, национальная безопасность.

Reserved lands, category of lands, public authority, state, local government, national safety.

Конституция Российской Федерации определяет землю в качестве особого ресурса, который является основой жизни и деятельности народов, проживающих на ней. Вместе с тем закрепляет, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности [1]. Значимость земли как ресурсной экономической основы для органов местного самоуправления подчеркивается статьей 49 ФЗ-131 [6]. В настоящее время в Российской Федерации существуют сложности в правовой регламентации статуса земель запаса, что негативно сказывается на отношениях между органами публичной власти и предоставляет недобросовестным лицам возможности для злоупотреблений.

Земли запаса – это особая категория земель, имеющая специфическое предназначение, игнорирование которого недопустимо с точки зрения эффективного государственного планирования.

В соответствии с действующим законодательством производится отнесение земель запаса к различным категориям в соответствии с их целевым назначением и правовым режимом их использования. Выделяются семь категорий земель [4]: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

В соответствии с данными федеральной статистической отчетности, площадь земельного фонда Российской Федерации составила 1 712 519,1 тыс. га (без учета внутренних морских вод и территориального моря; по состоянию на 1 января 2020 года) [2].

Землями запаса являются земли, которые не предоставлены гражданам или юридическим лицам, таким образом, это неиспользуемые земли. Площадь рассматриваемой категории земель в Российской Федерации составила 88 320,8 тыс. га (по состоянию на 1 января 2020 года).

По своему составу земли запаса неоднородны. В установленном порядке в эту категорию могут переводиться деградированные сельскохозяйственные угодья, а также земли, подвергающиеся радиоактивному и химическому загрязнению и выведенные из хозяйственного использования. В состав указанной категории земель входят земли, занятые обширными природными объектами, не вовлеченные в хозяйственный оборот, представляющие собой скалы, ледники, пески, галечники и т. п., а также земли под участками леса и водными объектами. В отношении последних, при необходимости, проводятся мероприятия по переводу земель или земельных участков в другие категории земель согласно требованиям законодательства Российской Федерации.

Анализ данных, полученных в результате государственного статистического наблюдения за земельными ресурсами, и докладов о состоянии и использовании земель в субъектах Российской Федерации показал, что в период с 2017 по 2019 гг. значительные площади земель были вовлечены в гражданский оборот. Кроме того, продолжались процессы установления (изменения) границ населенных пунктов. В течение указанного периода переводы земель из одной категории в другую затронули все категории земель. В большей степени это коснулось земель особо охраняемых территорий и объектов, земель сельскохозяйственного назначения и земель запаса.

В 2019 году всего в Российской Федерации из категории земель запаса переведено 194,3 тыс. га земель, в том числе в категорию земель сельскохозяйственного назначения – 157,9 тыс. га (в частности, в Тверской области переведено 65,5 тыс. га, Саратовской области – 65,0 тыс. га, Ульяновской области – 7,8 тыс. га, Республике Алтай – 4,9 тыс. га), в категорию земель лесного фонда – 28,2 тыс. га (в Тюменской области – 23,5 тыс. га), в категорию земель промышленности и иного специального назначения – 4,6 тыс. га (при этом в Красноярском крае переведено 1,3 тыс. га, Республике Крым – 0,9 тыс. га), в категорию земель населенных пунктов – 3,2 тыс. га (в Иркутской области переведено 2,7 тыс. га). В целом площадь категории земель запаса уменьшилась на 177,4 тыс. га.

Стратегическая важность земель запаса для Российского государства обусловлена также пропорциональным распределением земельного фонда по округам, связанного с нахождением большего количества земель запаса в Сибирском и Дальневосточном федеральном округах – 41,2 и 36,3 % от общей площади категории земель соответственно (по состоянию на 01 января 2020 г.). Интересным является факт, что при распределении таких земель наибольшую площадь составляют «другие земли» – более половины всех угодий.

Правовой режим земель запаса определяется Земельным кодексом Российской Федерации. Согласно статье 103 которого, к землям запаса относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам, за исключением земель фонда

перераспределения земель [4]. Использование таких земель допускается только после перевода их в другую категорию, за исключением случаев включения земель запаса в границы охотничьих угодий, случаев выполнения работ, связанных с использованием недр на таких землях. Деревья, произрастающие на землях запаса, не входят в государственный лесной фонд (лесоустройство на данных участках не проводится). В нескольких субъектах Российской Федерации, к числу которых относятся Архангельская область, Костромская область, Нижегородская область, Кировская область и другие, УМВД фиксируются факты рубок лесных насаждений на землях запаса, что имеет противоправный характер.

В правоприменительной деятельности существует проблема квалификации указанных действий. Органы следствия и дознания усматривают в таких действиях признаки преступления, предусмотренного ст. 260 УК РФ [5] «Незаконная рубка лесных насаждений».

Земли запаса территориально расположены в границах муниципальных образований. Вместе с тем согласно статье 214 ГК РФ земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц, либо муниципальных образований, являются государственной собственностью [3]. При этом принадлежность земель запаса к федеральной собственности не указана. Следовательно, они могут относиться к собственности субъектов Российской Федерации, как к разновидности государственной собственности. Стоит отметить, что до 01.07.2006 разграничение государственной собственности на землю происходило в соответствии с Федеральным законом от 17.07.2001 № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю», а также в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 04.03.2002 № 140 «Об утверждении правил подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности».

В связи с признанием, утратившим силу названного Федерального закона, (основание – Федеральный закон от 17.04.2006 № 53-ФЗ) разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) производится на основании Земельного кодекса и федеральных законов, определяющих принадлежность земель. Регистрация права собственности производится на основании документов, указанных в постановлении Правительства Российской Федерации от 14.04.2016 № 307 «Об утверждении перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю, и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 30.06.2006 № 404».

Согласно федеральному статистическому наблюдению, осуществляемому Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (форма 22-1) право федеральной собственности зарегистрировано на земельные

участки площадью 1 004 733,6 тыс. га, что составляет около 64 % общей площади земель, которые находятся в государственной и муниципальной собственности. Право собственности субъектов Российской Федерации зарегистрировано на земельные участки площадью 21 065,4 тыс. га, право муниципальной собственности - на участки площадью 17 831,1 тыс. га.

Разграничение земель государственной и муниципальной собственности осуществлено на площади 122,7 тыс. га (0,1% от общей площади категории), из них в федеральной собственности находятся 53,1 тыс. га (на территории Свердловской области – 43,7 тыс. га, Приморского края – 7,5 тыс. га, Краснодарского края – 1,1 тыс. га, Костромской области – 0,8 тыс. га), в собственности субъектов Российской Федерации – 3,8 тыс. га (на территории Калужской области – 1,7 тыс. га, Амурской области – 1,2 тыс. га), в муниципальной собственности – 65,8 тыс. га (на территории Республики Алтай – 44,5 тыс. га, Калужской области – 11,3 тыс. га, Рязанской области – 4,3 тыс. га, Омской области – 2,6 тыс. га).

Очевидна необходимость внесения реестровых записей о признании собственником земель запаса органов публичной власти в ЕГРН. Важным правовым аспектом этой процедуры является диспозитивность воли правообладателя, поскольку без заявления собственника Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии не правомочна самостоятельно вносить требуемые изменения.

Минимальные темпы прироста земель запаса к площади государственных и муниципальных земель запаса либо полное их отсутствие (за 2017 год прирост 0,8 %; за 2018 год – 0,004 %; за 2019 год – 0,00 %) иллюстрируют пассивную позицию органов публичной власти при решении рассматриваемой проблемы.

Крайне необходимо ограничение круга правообладателей и сохранение охранительного подхода к землям запаса. Нивелирование существующих проблем возможно только с помощью принятия соответствующих управленческих решений, направленных на установление в качестве правообладателя земель запаса надлежащих субъектов. Грамотное управление землями запаса является неотъемлемой частью земельных отношений на всех уровнях публичной власти. Важно заметить, что управление в земельно-имущественной сфере должно быть своевременным и непрерывным, поскольку это позволит улучшить состояние в данной области и обеспечить ей стабильное функционирование, защитив основы местного самоуправления и территориальные основы государства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.09.2021).

2. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель Российской Федерации в 2019 году. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.09.2021).

3. Гражданский кодекс Российской Федерации. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.09.2021).

4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.09.2021).

5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.09.2021).

6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.09.2021).

УДК 343.148

Проворова Ирина Александровна,
магистрант, Костромской государственной университет, г. Кострома

Provorova Irina Aleksandrovna,
undergraduate, Kostroma State University, Kostroma

ira.provorova.92@bk.ru

Хлестакова Любовь Анатольевна,
кандидат педагогических наук, Костромской государственной университет,
г. Кострома

Khlestakova Lyubov Anatolyevna,
candidate of pedagogics, Kostroma State University, Kostroma

lub-kuku@mail.ru

Ганжа Наталья Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент,
Костромской государственной университет, г. Кострома

Ganzha Natalia Vladimirovna,
candidate of law, associate professor, Kostroma State University, Kostroma

nat_ganzha@mail.ru

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЮРИДИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

GENERAL CHARACTERISTICS LEGAL EXPERT ACTIVITY

Статья посвящена правовому регулированию юридической экспертной деятельности, которая включает анализ отдельных вопросов процессуальной и судебной экспертизы. Проанализированы научные подходы к определению термина «юридическая экспертиза».