

**Г.Л. Землякова. ВЕДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА
НЕДВИЖИМОСТИ КАК ФУНКЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ.
М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013. 357 с.**

Монография Г.Л. Земляковой является весьма актуальным и своевременным научным исследованием. Роль государственного и муниципального управления земельными ресурсами в современном государстве трудно переоценить. От того, как эффективно организована система органов публичной власти, насколько она в своей деятельности нацелена на обеспечение прав и интересов граждан и юридических лиц, зависит стабильность земельных отношений, экономическое развитие любой страны.

Указанным проблемам уделено большое внимание автором рецензируемой книги, характеризуемой в целом как издание, где произведен глубокий анализ теории и правоприменительной практики в сфере земельных отношений. Автором монографии проанализировано большое количество научных изданий и судебных решений, а также отражены особенности межотраслевого регулирования земельных отношений, порождающие ряд коллизий и затрудняющие правоприменение. Удачная и логичная структура работы позволили Г.Л. Земляковой последовательно раскрыть имеющиеся в данной сфере проблемы и предложить пути их решения.

В гл. 1 *“Понятие управления в сфере использования и охраны земель”* автор исследует межотраслевую природу правовой категории *“управление земельным фондом”* через анализ различных характеристик управления, включая эффективность, публичный интерес, функции, а также выявляя проблемы разграничения государственного и муниципального управления.

Большое внимание в данной главе (как и в работе в целом) уделено исследованию понятийно-категориального аппарата, выявлению позиций представителей многих научных школ, высказывающих различные точки зрения.

Следует поддержать утверждение автора о том, что неопределенность терминологического аппарата применительно к управлению в сфере использования и охраны земель ведет к нечеткости законодательных формулировок, регулирующих данную сферу отношений (с. 15).

Приступая к обоснованию собственной научной позиции в этом вопросе, автор обращает внимание на межотраслевую природу категории *“государственное управление”*. Для выявления целей и задач государственного управления земельным фондом автор подробно исследует категорию *“публичный интерес”*, понимая под таковым в земельном праве *“признанное правовыми нормами стремление общества и государства к созданию стабильной системы земельных отношений, обеспечивающей оптимальную реализацию каждым индивидом своих прав и законных интересов по использованию земли”* (с. 38).

Завершается первая глава доктринальным определением *“государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель”*.

В гл. 2 *“Кадастровый учет в системе функций государственного управления в сфере использования и охраны земель”* исследуются общие и специальные функции управления, включая кадастр, мониторинг, землеустройство, территориальное планирование, земельный надзор и т.д.

Проанализировав положения научной доктрины и законодательства, Г.Л. Землякова формулирует авторскую концепцию функций управления в сфере использования и охраны земель, выделяя следующие функции: ведение государственного кадастра недвижимости; ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним на основе государственной регистрации прав на земельные участки; территориальное планирование; резервирование и изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд; перевод земель или земельных участков из одной категории в другую; государственный мониторинг земель; государственный земельный надзор (контроль). Особенно важным для теории земельного права являются выводы автора о том, что охрану земель нельзя рассматривать как самостоятельную функцию управления, так как сохранение земель является одной из целей управления в сфере земельных отношений и, соответственно, всех функций управления в сфере использования и охраны земель. И хотя данный вывод носит совершенно неожиданный с точки зрения существующей теории земельного права характер, следует признать аргументы автора заслуживающими уважения, а саму эту теорию – пересмотра.

Обращает на себя внимание и предложение дополнить функции управления в сфере использования и охраны земель видами деятельности исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, которые пока к таковым не отнесены либо надлежащим образом не урегулированы: землеустройство; кадастровые работы (межевание и составление точного описания земельных участков); государственная кадастровая оценка земель; прогнозирование использования земель (с. 95).

В гл. 3 *“Понятие и история развития кадастра”* автор исследует процесс развития кадастровых отношений в истории нашей страны, начиная со времен Древней Руси и вплоть до наших дней. Предложив авторскую периодизацию рассматриваемых отношений, Г.Л. Землякова отмечает, что уже в Древней Руси возникла необходимость в установлении межевых знаков по границам земельных участков. Далее образовалась потребность в составлении словесного описания участков с учетом качества земель. Целью составления описаний участков было установление и взимание налогов. Составление описания земельных участков и установление налогов входило в обязанности специальных государственных чиновников – писцов. В период с XVII по XVIII в. происходит изменение системы налогообложения с посешного на подушное, что способствовало активизации

использования сельскохозяйственных земель. Межевание земель в этот период в основном стало ориентироваться не на экономическую оценку земель и их доходности, а на определение границ участков как объектов земельных отношений (с. 126–141).

Следующими вехами в истории развития межевания в России, по мнению автора, явилось издание Екатериной II Высочайшего манифеста о генеральном размежевании земель по всей Империи от 19 сентября 1765 г., задавшего вектор развития данной функции вплоть до октября 1917 г., когда начался советский этап развития функции землеустройства и кадастра. В течение всего советского этапа развития данных функций сведения земельного кадастра не использовались для налогообложения, хотя в земельном кадастре содержались сведения о качестве и оценке земель.

Завершает гл. 3 параграф с символическим названием *“Современный кадастр: учтены ли уроки истории?”*. Внимательно ознакомившись с содержанием данного параграфа, читатель узнает, что, несмотря на (в целом) оптимистичное историческое описание эволюции кадастровых и межевых отношений, в данном параграфе автор делает печальный вывод о том, что принимаемые в наше время нормативные правовые акты не способствуют решению уже имеющихся проблем. Более того, это – проблемы, которые существовали и 100, и 150 лет назад и, казалось бы, с развитием прогрессивных технологий в области геодезии, картографии, информационных технологий должны были давно решиться. Но проблемы, связанные с неточностью определения границ земельных участков, с завышением их кадастровой стоимости, только возрастают. В связи с этим современный свод сведений об учтенном недвижимом имуществе и границах между публично-правовыми образованиями едва ли правильно с исторической точки зрения называть кадастром. Такой свод сведений больше соответствует понятиям *“реестр”*, *“каталог”*, *“архив”*.

В гл. 4 *“Цели, задачи и функции ГКН и кадастрового учета”* весьма обстоятельно рассматриваются полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих ведение государственного кадастра недвижимости; цели и задачи кадастрового учета; место ГКН в системе типизации современных кадастров; функции государственного кадастра недвижимости и кадастрового учета; способы получения кадастровых сведений.

Автор отмечает, что современная система учета земель и земельных участков не содержит в себе единого источника актуальных данных о земельных участках в объеме, достаточном для обеспечения оборота земельных участков и эффективной реализации всех функций государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель (с. 187).

Для решения этой проблемы сформулированы цели кадастрового учета, в том числе проведение кадастровой оценки для исчисления и взимания земельного налога; осуществление управления в сфере использования и охраны земель; вовлечение земельных участков в оборот. Кадастровый учет решает следующие задачи: индивидуализация и идентификация земельных участков; признание и подтверждение (гарантия) со стороны государства существования земельных участков в определенных границах.

Первоочередной задачей российского ГКН, полагает автор, являются сбор и накопление сведений о точных границах земельных участков. Для этого первоначально законодательно должны быть установлены четкие единообразные требования к измерению и составлению описания земельных

участков. Законодательно должна быть закреплена обязательность кадастрового учета и установления границ участков на местности. Необходимо также четко определить, что является объектом недвижимости и объектом налогообложения (земельный участок и здание или земельный участок с расположенными на нем улучшениями как единый объект), а также определить порядок налогообложения и установить перечень характеристик, являющихся существенными для исчисления налоговой базы, или подлежащие уплате налоговые суммы по земельному налогу (налогу на недвижимость) (с. 200).

В гл. 5 *“Формирование (образование) земельных участков для осуществления кадастрового учета”* рассматриваются проблемы кадастрового учета отдельных объектов недвижимости; земельные участки как объекты государственного кадастрового учета и общий порядок их образования; понятие кадастровых работ и цена на них; установление границ земельных участков на местности; уточнение местоположения границ участка; исключительное право собственника на изменение характеристик земельного участка.

Исследуя данные проблемы, автор отмечает, что закрепление в Законе о ГКН общего правила об отсутствии обязательности согласования и установления границ земельных участков на местности не является прогрессивным шагом в развитии земельно-кадастровых отношений, способствующим увеличению оборота земельных участков, так как уже сейчас это приводит к огромному количеству споров по поводу границ земельных участков (с. 265).

В целом же следует согласиться с выводом Г.Л. Земляковой, что даже тот минимум целей, продекларированных разработчиками Закона о государственном кадастре недвижимости (ГКН): обеспечение гражданского оборота объектов недвижимости и формирование базы для кадастровой оценки, – едва ли может быть достигнут в связи с отсутствием в законе обязательности кадастрового учета; внятных процедур его проведения (включая этап экспертизы представленных на кадастровый учет документов); обязательности и четкости процедуры согласования границ участков; обязательности закрепления границ участков на местности.

В гл. 6 *“Правовые последствия кадастровых ошибок”* рассматриваются проблемы устранения наложения земельных участков путем изменения границ ранее учтенных участков; процедуры исправления кадастровых и технических ошибок; причины возникновения кадастровых ошибок; проблемы привлечения к ответственности лиц, виновных в ошибках в ГКН.

Исследовав данную проблему, автор делает убедительный вывод о том, что в Законе о ГКН не содержится норм, предусматривающих ответственность кадастрового инженера или органа кадастрового учета за вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также за вред, причиненный имуществу юридического лица, в связи с ненадлежащим исполнением ими обязанностей, возложенных на них законом. В обязанности органа кадастрового учета не входит проверка сведений, содержащихся в представленных на кадастровый учет документов и иных документов, содержащих сведения, подлежащие внесению в соответствии с Законом в ГКН (с. 322).

Из этого следует, что едва ли орган кадастрового учета можно привлечь к гражданско-правовой ответственности по возмещению вреда лицам, у которых он возник в связи с кадастровой ошибкой. Что касается случаев, когда вред причинен лицу в результате технической ошибки, то в этом случае, по всей видимости, ответственным будет директор

филиала Кадастровой палаты или самого ФГБУ. Но остается вопрос – достаточно ли будет у них средств для удовлетворения требований лица, которому был причинен вред.

Между тем, отмечая множество несомненных достоинств рецензируемой монографии, следует заметить, что, как и любое глубокое творческое исследование, работа содержит ряд дискуссионных положений.

1. На с. 57 автор указывает, что объектом управления является человек, гражданин, объединения людей. Данный вопрос действительно не имеет однозначного понимания в теории административного права. Между тем органы публичной власти не управляют людьми, как таковыми, а оказывают воздействие на поведение и деятельность людей, что будет, на мой взгляд, более точной характеристикой объекта государственного управления. Кроме того, такое регулирующее воздействие может распространяться на юридических лиц и органы публичной власти (например, федеральный орган власти может делегировать земельное полномочие органу местного самоуправления).

2. На с. 81, 82 автор полагает, что органы государственной власти, осуществляющие взимание земельного налога, являются не земельными, а налоговыми. Налоговыми являются и осуществляемые ими управленческие отношения по взиманию земельного налога. В связи с этим, полагает автор, функцию по взиманию земельного налога следует исключить из числа функций земельного управления. Нисколько не возражая против такого подхода, все же следует заметить, что в этом случае из предлагаемой автором классификации функций следует исключить функцию по территориальному планированию (поскольку она тогда не земельная, а градостроительная), а также функцию по государственной регистрации прав на земельные участки и сделки с ними (поскольку она в этом случае не земельная, а гражданско-правовая).

3. Формулируя на с. 325 классификацию функций управления в сфере использования и охраны земель, автор выделяет такие функции, как ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также резервирование и изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Данная классификация обозначена как универсальная, а сфера ее действия – все категории земель. Между тем при таком подходе ряд ее положений носит дискуссионный характер.

Во-первых, указанные выше функции не распространяются на земли запаса. Во-вторых, резервирование и изъятие земельных участков для государственных и муниципальных

нужд предполагают в качестве объекта такого изъятия участки граждан и юридических лиц. Между тем 92.2% земель в России находятся в государственной (в том числе неразграниченной) собственности, включая целые категории и субкатегории земель. В силу этих причин функция регистрации прав на недвижимость по отношению, например, к землям водного фонда или землям обороны не применяется. При этом если ряд ученых полагают такую ситуацию нелогичной и призывают произвести со временем полную разбивку территории страны на индивидуализированные земельные участки, автор монографии придерживается других позиций, предлагая сохранить конструкцию государственной собственности на землю (а не на земельные участки). Из этого следует, что предложенная автором классификация содержательна и весьма интересна, но не универсальна.

Впрочем, высказанные нами в порядке дискуссии соображения никак не влияют на общую высокую оценку работы канд. юрид. наук, доц. Г.Л. Земляковой. Проведенное ею глубокое теоретическое и практическое исследование демонстрирует полноту охвата темы, ее глубокий анализ и обобщение. Все предложения аргументированы как серьезным теоретическим обоснованием, так и конкретными примерами правоприменительной практики, свидетельствующими о необходимости соответствующих изменений и дополнений законодательства. Характерными чертами рецензируемой работы являются простой и понятный стиль изложения материала, стремление автора сделать понятными читателю сложные проблемы современного земельного права, изложенными на доступном (даже для не юриста) языке.

Представляется, что авторские выводы непременно будут востребованы в научной деятельности, а также в учебном процессе при преподавании земельного права и иных юридических дисциплин, а также будут использованы законодателем и высшими судебными инстанциями при подготовке руководящих разъяснений по практике применения норм земельного законодательства. Таким образом, издание монографии Г.Л. Земляковой “Ведение государственного кадастра недвижимости как функция государственного управления в сфере использования и охраны земель” является заметным событием в юридической науке, которое, как хочется надеяться, будет с интересом встречено широкой читательской аудиторией.

А.П. Анисимов,
профессор кафедры гражданского права
Волгоградского института бизнеса, доктор юрид. наук