

УДК 349.41(470+571)

ББК 67.407.1

Melnikov Roman Olegovich,
post-graduate student of the department
of constitutional and administrative law
Volgograd institute of management,
Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Volgograd,
e-mail: romanscript@mail.ru

Anisimov Alexey Pavlovich,
doctor of law, professor,
professor of department of constitutional
and administrative law
Volgograd Institute of Management,
branch of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration,
research supervisor,
Volgograd,
e-mail: romanscript@mail.ru

Мельников Роман Олегович,
аспирант кафедры
конституционного и административного права
Волгоградского института управления
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
г. Волгоград,
e-mail: romanscript@mail.ru

Анисимов Алексей Павлович,
д-р юрид. наук, профессор,
профессор кафедры конституционного
и административного права
Волгоградского института управления —
филиала РАНХиГС
при Президенте РФ,
научный руководитель,
г. Волгоград,
e-mail: romanscript@mail.ru

КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

THE CONSTITUTIONAL REGULATION OF THE MECHANISM OF PROTECTION OF THE LAND RIGHTS OF CITIZENS OF THE RUSSIAN FEDERATION WHEN DETERMINING CADASTRAL COST OF THE LAND PLOT

12.00.06 – Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право
12.00.06 – Land law; natural resources law; ecological law; agrarian law

В статье рассматриваются вопросы и проблемы, связанные с осуществлением конституционного регулирования механизма защиты земельных прав при определении кадастровой стоимости земельного участка. Дается подробный анализ норм конституционного и земельного законодательства, затрагивающих данные проблемы. Раскрывается сущность конституционного регулирования механизма защиты земельных прав и обозначается его значимость в сфере определения кадастровой стоимости земельного участка. Разбираются нормы современного законодательства относительно регулирования рыночной и кадастровой стоимости земельного участка.

The article examines the issues connected with implementation of the constitutional regulation of the mechanism of protection of the land rights when determining the cadastral cost of the land plot. The detailed analysis of the norms of the constitutional and land legislation touching on these issues is given. The essence of the constitutional regulation of the mechanism of protection of the land rights are revealed, and its significance for determination of cadastral cost of the land plot is designated. The norms of the modern legislation concerning regulation of the market and cadastral value of the land plot are studied.

Ключевые слова: земельное право России, осуществление земельных прав граждан, гарантии осуществления земельных прав граждан, земельная политика государства, земельная функция государства, конституционное

регулирование земельных прав, механизм защиты земельных прав, конституционное регулирование механизма защиты земельных прав, судебная защита земельных прав граждан, кадастровая стоимость земельного участка, рыночная стоимость земельного участка, земельный налог, фискальная функция государства, право собственности на земельный участок.

Keywords: land law of Russia, implementation of the land rights of citizens, guarantees of implementation of the land rights of citizens, land policy of the state, land function of the state, constitutional regulation of the land rights, mechanism of protection of the land rights, constitutional regulation of the mechanism of protection of the land rights, judicial protection of the land rights of citizens, cadastral cost of the land plot, market value of the land plot, land tax, fiscal function of the state, property right to the land plot.

Введение

Вопросы, связанные с правом на судебную защиту, в настоящее время остаются весьма актуальными в науке отечественного права. До сих пор не утихают споры, связанные с данным институтом. Иногда споры разгораются не только вокруг категориального аппарата и определения признаков института судебной защиты, но и о самой сущности данного правового института.

Одним из обязательных признаков демократического государства является существование судебной власти на основании принципа разделения властей.

Обособление судебной власти от иных государственно-властных структур свидетельствует о серьезном продвижении государства к реализации принципа верховенства права, закрепляемых в нем идеей свободы и справедливости и, соответственно, закрепления в таком государстве права на судебную защиту.

Институт права на судебную защиту обеспечивает должное соблюдение прав граждан, гарантирует их защиту и предоставляет охрану от посягательств других субъектов права, в том числе и самого государства, что особенно актуально в сфере земельно-правовых отношений.

Непосредственно осуществление права на судебную защиту затрагивает и функции государства, которые во многом предопределяют его земельную политику. Без должной защиты земельных прав и их осуществления невозможно говорить о правовом демократическом государстве и уж тем более невозможно осуществлять защиту своих прав, связанных с правом собственности на земельный участок, землепользованием и т. п.

Судебная защита — один из наиболее эффективных инструментов, обеспечивающих реальное действие прав и свобод, их эффективность и доступность для всех.

В современном государстве с рыночной экономикой остро назревает вопрос судебной защиты прав граждан при определении кадастровой стоимости на земельный участок, поскольку это напрямую влияет на оборот земельных участков в стране и на землепользование в целом.

Несмотря на вышеперечисленные положения, вопросы, связанные с конституционным регулированием механизма защиты земельных прав граждан при определении кадастровой стоимости земельного участка, не получили должного развития в отечественной правовой литературе. Вместе с тем нужно отметить, что все же ряд аспектов данной проблемы был отражен в трудах А. П. Анисимова, Ю. Н. Андреева, А. И. Мелихова, А. Я. Рыженкова и А. Ю. Чикильдиной.

В связи с этим **целесообразность** разработки данной проблемы заключается в возможности расширить доктринальные представления о конституционном регулировании механизма защиты земельных прав граждан при определении кадастровой стоимости земельного участка и выработать практические рекомендации для совершенствования нормативно-правовой базы в данной области.

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые в российской земельно-правовой науке конституционное регулирование механизма защиты земельных прав граждан при определении кадастровой стоимости земельного участка было рассмотрено многогранно; выявлена правовая природа осуществления данного механизма, позволяющая говорить о его особенностях. Сформулированы положения, которые дают в совокупности представление о механизме защиты земельных прав граждан при определении кадастровой стоимости земельного участка. Все это дает возможность рассмотреть указанную проблему комплексно и системно.

Цель настоящего исследования заключается в полном и многоаспектном рассмотрении осуществления конституционного регулирования механизма защиты земельных прав граждан при определении кадастровой стоимости земельного участка и выработке рекомендаций по совершенствованию отечественного законодательства в данной сфере.

Для достижения поставленных целей предполагается решить следующие научные **задачи**:

1) исследовать конституционное регулирование механизма защиты земельных прав граждан при определении кадастровой стоимости земельного участка;

2) выявить специфику законодательного подхода к вопросу конституционного регулирования механизма защиты земельных прав граждан при определении кадастровой стоимости земельного участка;

3) определить понятия кадастровой стоимости земельного участка и критерии ее оценивания.

Основная часть

Основной тенденцией современного отечественного земельного законодательства является изучение земельно-правовых споров, поскольку они составляют неотъемлемый элемент земельных правоотношений в нашей стране. Конституция Российской Федерации непосредственно закрепила основные земельные права, установила пределы их реализации, а также гарантии осуществления.

Закрепление земельных споров и их рассмотрение в судебном порядке обозначилось сразу с принятием Конституции еще в 1993 году. Однако стоит сказать, что окончательное закрепление эта норма получила только в действующем Земельном кодексе Российской Федерации, а именно в п. 1 ст. 64. Данная норма расширила конституционные положения в рамках одной из важных сфер государственной земельной политики, а именно обеспечение защиты земельных прав и гарантии реализации прав на землю землепользователей, законных собственников и арендаторов земельных участков.

Стремительное развитие зачастую противоречивого законодательства в земельно-правовой сфере вызывает немало споров, связанных как с оборотом земельных участков, так и с различными вопросами, носящими административный характер. Количество земельных споров растет, судебная практика не отличается единообразием, а ее обобщения и обзоры зачастую обходят основные вопросы и касаются только сугубо сферы административного и гражданского права, тогда как сделки с земельными участками имеют зачастую свою специфику и должны рассматриваться с точки зрения земельного законодательства.

В современном обществе, где одними из главных ценностей после распада Советского Союза стали экономические блага, право собственности, а в особенности его судебная защита, приобрели важнейший характер как для обеспечения функционирования деятельности гражданского общества, так и всего государства. Провозглашение Конституцией Российской Федерации человека, его прав и свобод высшей ценностью вызвало необходимость переориентации правового регулирования разных сфер жизни человека и включения базовых экономических отношений, традиционно регулируемых нормами частного права, в предмет конституционного права [1, с. 53].

Защита же прав человека обеспечивается ст. 45–46 Конституции Российской Федерации, гарантируя при этом и защиту частной собственности. Кроме того, Конституция в отдельной статье провозглашает право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю (ст. 36).

При этом следует иметь в виду два аспекта, связанных с конституционным регулированием защиты земельных прав.

Во-первых, действующая Конституция закрепила в ст. 9 следующее положение: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

Такая формулировка позволила некоторым авторам утверждать, что поскольку природные ресурсы выступают как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, то, следовательно, собственником государственного имущества выступает народ (который является еще и единственным источником власти) [2, с. 101]. Сама значимость земли как природного ресурса делает его достоянием всего народа. Данная позиция была не раз озвучена в научной юридической литературе [3, с. 415–419].

Из вышесказанного может быть сделан вывод о том, что регулирование судебной защиты земельных прав, исходя из понимания объекта защиты, которое дано выше, не может осуществляться при помощи гражданско-правового регулирования. Следовательно, стандартные меры гражданско-правовой защиты здесь не подходят, так как субъектом права в данном случае выступает сам народ. Однако подобный вывод не разделяют представители цивилистической науки, полагающие, что такие категории, как «народ», «народное достояние» являются некорректными правовыми понятиями.

На наш взгляд, это не совсем верно. Действительно, в гражданском праве есть свой категориальный аппарат, и будет неверным сказать, что такое понятие, как «земельный участок», не подходит под определение гражданско-правовых дефиниций. Однако защита земельных прав не сводится только к защите прав на земельный участок как объект права частной собственности. Думается, что такое понимание носит узкоотраслевой характер, так как регулирование защиты земельных прав осуществляется не только гражданским законодательством, но и земельным, и, конечно же, прежде всего, Конституцией РФ [4].

Особое значение в механизме защиты права человека имеют конституционно-правовые гарантии защиты прав граждан на земельные участки. Актуальность конституционного регулирования защиты прав граждан на земельные участки на современном этапе развития государства и общества обуславливается ростом числа сделок в данной области, а также наличием ряда нерешенных проблем, к числу которых относятся проблемы как законодательного характера, так и правоприменительного.

Современное земельное законодательство подробно регламентирует права и обязанности субъектов прав на земельные участки, в том числе касающиеся конкретных сделок с земельными участками.

Исходя из положений ст. 36 Конституции РФ, владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц [5].

В современных условиях экономического развития нашей страны, с одной стороны, и политико-демократического, с другой, одной из острейших проблем является проблема эффективного управления земельными ресурсами. Данная проблема во многом обусловлена спецификой наследия советского времени и дисбалансом распределения ресурсов в современном периоде. Земельный рынок до сих пор остается непрозрачным

и непредсказуемым: земельные отношения в стране, как уже было сказано выше, плохо анализируются и прогнозируются.

Большое значение в рамках судебной защиты прав граждан на земельные участки имеет ценовая земельная политика, а также фискальная функция государства в области установления платы за землю.

Важным аспектом на данном этапе формирования современной земельной политики государства (в том числе и в сфере судебной защиты земельных прав граждан) является определение кадастровой стоимости земельного участка. Правовое регулирование данного института, к сожалению, находится в упущенном состоянии, однако попытки оптимизировать данную деятельность и урегулировать ее нормами отечественного права все же применяются.

Для более детального рассмотрения данного вопроса обратимся к некоторым проблемам, связанным с кадастровой стоимостью земельного участка.

Стоит отметить проблемы установления кадастровой стоимости на землю в городских округах. Данная стоимость может различаться в разы (иногда такое различие бывает больше чем в тысячу раз), и это связано не только с позиционированием того или иного субъекта Российской Федерации, но и с различиями в экономическом потенциале той или иной территории, на которой расположены соответствующие земельные участки граждан.

Среди ценообразующих факторов следует назвать следующие:

- 1) назначение участка (стоимость земли существенно различается в зависимости от категории земель);
- 2) инвестиционная привлекательность земли;
- 3) расположение земель в зависимости от расположения глобального города, например таких мегаполисов, как Москва, Казань и Санкт-Петербург (кадастровая цена земель регионов, приближенных к мегаполису, будет намного выше цены отдаленных от него регионов).

Если говорить об официально закрепленных подходах к определению кадастровой цены земли, то в некоторых случаях управлениями Росреестра по регионам к землям населенных пунктов применяются параметры рыночной информации, при этом оценка базируется на статистической модели расчета кадастровой стоимости земельных участков с использованием рыночной информации о земельных участках и иных объектах недвижимости при функциональной зависимости стоимости земельных участков от ценообразующих факторов (факторов стоимости).

В отношении земель населенных пунктов оцениваются такие параметры, как расстояние от земельного участка (или объекта недвижимости) до центра населенного пункта, расстояние до остановок общественного транспорта, наличие газоснабжения, энергоснабжения, водоснабжения, канализации, численность населения в населенном пункте и т. д. [6]. Однако указанные факторы применимы лишь к оценке отдельных категорий земель.

Таким образом, в настоящее время в России не разработан комплексный механизм формирования рыночных цен и объективного расчета кадастровой стоимости земель. Отметим, что рыночная цена земли влияет на кадастровую оценку. Рыночная цена формируется во многом в зависимости от расположения земель и в целом от социально-экономического уровня развития региона и тому подобных экономических показателей. Существует условное деление

регионов на доноры и реципиенты, что также накладывает отпечаток на цену. Если в Санкт-Петербурге рыночная цена достаточно высока, то и кадастровая по сравнению с другими регионами не будет низкой.

Однако механизм комплексной оценки земель с привлечением рыночной информации в России пока не действует, что обусловлено отсутствием нормативно-правового регулирования, комплексных организационных механизмов; неразвитостью экспертной деятельности, связывающей рыночную и кадастровую цену.

На данный момент в Российской Федерации государственная кадастровая оценка земель основывается на классификации земель по виду функционального использования.

Исходя из функционального использования, оценка выполняется с учетом стоимостного зонирования территории сравнительным путем: анализируются данные, уже известные от близких по значению кадастровой стоимости земельных пунктов. Далее, учитываются такие факторы, как сложившаяся застройка, землепользование, размещение рек, путепроводов, железных дорог, улиц и дорог, границы кадастровых кварталов и районов.

При этом необходимо создавать в законодательном плане такие условия для использования земель, которые бы полностью обеспечили сохранность земли как природного объекта.

Одновременно повсеместно должно обеспечиваться соблюдение принципа приоритета охраны земель перед их использованием в качестве недвижимого имущества. Таким образом, с этим взаимосвязана и проблема достоверности кадастровой стоимости земли, которая, к сожалению, на данном этапе осуществляется не должным образом.

Касаясь общих проблем, стоит отметить, что до сих пор на законодательном уровне не установлено понятие кадастровой стоимости, при этом представляется необходимым закрепить это понятие как в самом Земельном кодексе Российской Федерации, так и в региональных нормативно-правовых актах [7].

Следует отметить, что в зарубежных странах существуют различные методики формирования кадастровой цены земли, в том числе и основанные на экспертных оценках, что колоссально помогает при рассмотрении споров, связанных с определением кадастровой стоимости земельного участка [8]. При этом данные споры в странах англосаксонского права, как правило, рассматриваются специальными судами, занимающимися разрешением дел, связанных с экологическими и природоресурсными отношениями, что помогает оптимизировать деятельность судебных органов и развивает механизм судебной защиты земельных прав собственников земельных участков.

В условиях развития регионов Российской Федерации стоит говорить о таких важных проблемах, как непредсказуемость и нестабильность социально-экономического развития в рамках влияния ценового фактора. Также существует проблема совершенствования информационных

технологий в области кадастровой оценки земли и мониторинговой деятельности в рамках оценки земли. Нужно сказать, что далеко не все субъекты Российской Федерации имеют равное положение в данных вопросах.

Выводы и заключения

Рассмотрев вышеуказанные положения, следует сделать несколько выводов.

1. На современном этапе развития общественных и экономических отношений государству следует разработать и осуществить систему мер, направленных на обеспечение перехода к устойчивым институтам землепользования и землепользования. При этом стоит учитывать включение правовых мер по совершенствованию современного земельного законодательства и формированию рыночной ментальности. Последнее может быть достигнуто путем проведения разъяснительной работы среди населения и обоснования экономической эффективности и справедливости легального и платного землепользования.

2. Государство в лице муниципальных образований, перекладывая основное налоговое бремя на земельную ренту, впоследствии сможет уменьшить налогообложение доходов граждан и организаций [9].

3. Не менее важной проблемой для осуществления защиты земельных прав граждан остается и пробел в современном законодательстве, связанный с отсутствием правового регулирования понятия «кадастровая стоимость земельного участка», до сих пор легального определения в земельном законе нет. Предлагается в ст. 64 Земельного Кодекса Российской Федерации внести коррективы путем добавления в нее примечания о том, что собой представляет кадастровая стоимость земельного участка и изложить данное примечание в следующем содержании: *«Под кадастровой стоимостью земельного участка понимается публичный эквивалент его стоимости, установленный в результате государственной кадастровой оценки земельного участка, учитываемый при разрешении споров о результатах определения кадастровой стоимости, при выкупной стоимости земельного участка, при расчете земельного налога, арендной платы и ряда иных платежей».*

4. Следует законодательно развивать существующие процедуры судебного разбирательства, обеспечив при этом актуальную, сильную финансовую политику по отношению к столь важному объекту права, как земельный участок, и определению его кадастровой стоимости. Для этого предлагается земельные споры в высших инстанциях рассматривать в отдельной коллегии, связанной с экологическими делами, которую необходимо создать в Верховном Суде РФ. Международный опыт в этой сфере мог бы помочь развитию защиты земельных прав граждан, а имплементация зарубежных процессуальных норм, регулирующих экологическое и природоресурсное законодательство, позволила бы усовершенствовать механизм реализации процессуальных прав в сфере судебной защиты земельных прав.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Анисимов А. П., Мелихов А. И. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки : монография. Волгоград : типография ООО «Мастер», 2009. С. 53.
2. Зинченко С. А., Бондарь Н. С. Собственность. Свобода. Право. Ростов н/Д., 1995. С. 101.

3. Рыженков А. Я., Черноморец А. Е. Очерки теории права собственности (прошлое и настоящее). Волгоград, 2005. С. 415–419.
4. Анисимов А. П., Чаркин С. А. Объекты земельных правоотношений // Российская юстиция. 2012. № 2. С. 4–8.
5. Чикильдина А. Ю. Приобретение права частной собственности на содовые земельные участки: основания и практика их применения // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2012. № 1 (18). С. 288–292.
6. Понятия, относящиеся к определению и использованию кадастровой стоимости [Электронный ресурс] // РОСРЕЕСТ. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Официальный сайт. Волгоградская область. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/ponyatiya-otnosyashchiesya-k-opredeleniyu-i-ispolzovaniyu-kadastrovoy-stoimosti/> (дата обращения: 03.05.2017).
7. Рыженков А. Я. К вопросу о повышении эффективности земельного законодательства // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 1 (26). С. 244–248.
8. Чикильдина А. Ю. Земельные суды: зарубежный опыт [Электронный ресурс] // Политика, государство и право. Электрон. науч.-практ. журн. 2014. № 2. URL: <http://politika.snauka.ru/2014/02/1245> (дата обращения: 10.03.2016).
9. Миронова С. М. Финансово-правовые аспекты привлечения населения к эффективному использованию бюджетных средств на муниципальном уровне // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 1 (38). С. 222–228.

REFERENCES

1. Anisimov A. P., Melikhov A. I. Constitutional and legal regulation of the right of a private property for the land plots : monograph. Volgograd : LLC Master printing house, 2009. P. 53.
2. Zinchenko S. A., Cooper N. S. Property. Freedom. Law. Rostov-on-Don, 1995. P. 101.
3. Ryzhenkov A. Ya., Chernomorets A. E. Sketches of the theory of the property right (past and the present). Volgograd, 2005. P. 415–419.
4. Anisimov A. P., Charkin S. A. Objects of land relations // Russian justice. 2012. No. 2. P. 4–8.
5. Chikildina A. Yu. Buying of a private property the soda land plots: bases and practice of their application // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2012. No. 1 (18). P. 288–292.
6. Concepts related to the definition and use of cadastral value [Electronic resource] // ROSREEST. Federal Service of State Registration, Cadastre and Cartography. Official site. Volgograd region. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/ponyatiya-otnosyashchiesya-k-opredeleniyu-i-ispolzovaniyu-kadastrovoy-stoimosti/> (date of viewing: 03.05.2017).
7. Ryzhenkov A. Ya. To the issue of increasinh efficiency of the land legislation // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2014. No. 1 (26). P. 244–248.
8. Chikildina A. Yu. Land courts: foreign experience [Electronic resource] // Policy, state and right. Online scientific and practical magazine. 2014. No. 2. URL: <http://politika.snauka.ru/2014/02/1245> (date of viewing: 10.03.2016).
9. Mironova S. M. Financial and legal aspects of involvement of the population to effective use of budgetary funds at the municipal level // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2017. No. 1 (38). P. 222–228.

Как цитировать статью: Мельников Р. О., Анисимов А. П. Конституционное регулирование механизма защиты земельных прав граждан Российской Федерации при определении кадастровой стоимости земельного участка // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 3 (40). С. 131–135.

For citation: Melnikov R. O., Anisimov A. P. The constitutional regulation of the mechanism of protection of the land rights of citizens of the Russian Federation when determining cadastral cost of the land plot // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2017. No. 3 (40). P. 131–135.