



ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

УДК 349.417
ББК 67.407.1

ОЦЕНОЧНЫЕ КАТЕГОРИИ В ЗЕМЕЛЬНОМ ПРАВЕ

А.Я. Рыженков

В статье рассматриваются оценочные категории как прием юридической техники на примере земельных отношений. Доказывается, что оценочные категории в земельном праве – это основанные на правоприменительной практике общие законодательные требования к пониманию сущности конкретных земельно-правовых явлений и процессов, предоставляющие правоприменителю относительную свободу действий. В статье проводятся классификации оценочных категорий в земельном праве, показывается динамика межотраслевых связей при регулировании содержания данных оценочных категорий.

Ключевые слова: *оценочные категории, земельный участок, договор аренды, предоставление земельных участков, существенные условия, подзаконные акты, выкуп земельных участков, реквизиция.*

Юридическая техника – «это система профессиональных юридических правил и средств, используемых при составлении правовых актов и осуществлении иной юридической деятельности в сферах правотворчества, правоинтерпретации, властной и невластной реализации права, обеспечивающих совершенство его формы и содержания» [3, с. 12]. Одним из приемов юридической техники является использование в законодательстве оценочных категорий, неоднозначно воспринимаемое как учеными, так и практиками. С одной стороны, наличие оценочных категорий позволяет судам или иным правопримените-

лям принимать более обоснованные решения, максимально учитывать все обстоятельства дела. Ведь сделать систему права казуистичной, способной отразить все многообразие жизненных ситуаций объективно невозможно.

С другой стороны, большое количество оценочных категорий создает почву для коррупции. Типичным примером таких неоднозначных подходов одно время являлся, например, п. 2.2.11 Положения о предоставлении земельных участков для строительства в Волгограде, утвержденного постановлением администрации Волгограда от 11 июня 2004 г. № 790. Он предусматривал, что в случае поступления двух и более обращений о выборе земельного участка и предварительного согласования места размещения объекта на одной и той же территории, в отношении которой до этого момента какие-либо решения не принимались, администрация Волгограда са-

мостоятельно определяет лицо, которому будет предварительно согласовано место размещения объекта капитального строительства исходя из следующих критериев: градостроительная ценность и социальная значимость предполагаемого к строительству объекта; его соответствие архитектурному контексту и сложившейся градостроительной ситуации, перспектива развития территории.

Между тем отсутствие прозрачных и публичных критериев выбора претендентов при наличии расплывчатых критериев (как можно объективно оценить «градостроительную ценность» объекта?) являлось ни чем иным, как созданием условий для роста коррупции в строительстве. Именно поэтому в 2010 г. данный пункт был признан утратившим силу.

Проблема оценочных категорий объективно важна для всех отраслей законодательства. Вместе с тем острота данного вопроса наиболее очевидна в случае с земельными участками и иными объектами недвижимости, имеющими высокую стоимость и объективно выступающими в качестве средств производства. Для того чтобы доктринально предложить возможные пути поиска баланса частного и публичного интереса в этом вопросе, необходимо обратиться к анализу сущности указанной категории и законодательства.

Система оценочных категорий имеет долгую историю. Еще в законах Хаммурапи, XII таблиц, Институциях Гая широко использовались понятия «тяжкий грех, достойный лишения наследства», «бесхозяйственный гражданин», «известные трудности», «неудобные богу выборы», а также ряд других, определявшие меру долженствования или недопустимости поведения [4, с. 7].

В современной юридической науке оценочные категории стали серьезно изучаться в рамках советской науки уголовного права в 50-е гг. XX века. Сам термин «оценочные категории» ввел в научный оборот С.И. Вильнянский, понимая под таковыми понятия, которые «дают суду возможность свободной оценки фактов и учета индивидуальных особенностей конкретного случая при обязательном в то же время применении закона» [1, с. 14]. Впоследствии «оценочные категории» стали исследоваться в рамках других отраслевых наук, а также теории права и государства [8, с. 8–9].

Оценочные категории в российском праве можно классифицировать (хотя и довольно условно) по двум категориям. Во-первых, это отраслевые оценочные конструкции (например, необходимая оборона в уголовном праве). Во-вторых, это оценочные категории, используемые в двух и более отраслях права. Некоторые из них достаточно подробно разработаны в рамках одной отрасли права (например, гражданского или уголовного) и заимствуются в другие отрасли в их сложившемся понимании. Примером таких заимствований в земельном праве (из гражданского права) является п. 1 ст. 24 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (с изм. и доп.), согласно которому председатель правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и члены его правления должны «осуществлять свои права и исполнять установленные обязанности *добросовестно и разумно*».

Аналогичным образом глава фермерского хозяйства должен действовать в интересах представляемого им фермерского хозяйства *добросовестно и разумно* и не вправе совершать действия, ущемляющие права и законные интересы фермерского хозяйства и его членов (п. 2 ст. 16 Федерального закона от 11 июня 2003 г. «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»).

Другие оценочные категории (эффективность) не имеют единого доктринального и правоприменительного понимания, но также используются в нескольких отраслях права. Например, Градостроительный кодекс РФ (ст. 30) упоминает предоставление «возможности выбора *наиболее эффективных видов* разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства» или случаи, когда «в результате применения правил землепользования и застройки земельные участки и объекты капитального строительства *не используются эффективно*» (ст. 33). В Лесном кодексе РФ есть оценка «*эффективности* мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов» (ст. 90); в Водном кодексе упоминаются «*оценки эффективности* осуществляемых мероприятий по охране водных объектов» (ст. 30) и т. д.

Восприятие оценочных категорий в земельно-правовой науке не всегда однозначно. Одним из таких дискуссионных вопросов является смешение оценочных понятий и правовых категорий, не уточненных специальной нормой-дефиницией. Так, О.О. Ильгова выделяет в качестве проблемы, что «нормы действующего земельного законодательства оперируют оценочными понятиями: “заинтересованное лицо”, “правообладатель”, “ненадлежащее лицо”» [5, с. 225]. Отчасти с такими замечаниями следует согласиться. Вместе с тем упоминание здесь категории «правообладатель» не совсем удачно. Действительно, в земельном, гражданском и градостроительном законодательстве нет соответствующего определения, однако «правообладатель» – это вполне однозначный термин. В данном случае нет признаков оценочной категории, то есть законодатель не делегирует правоприменителю возможность принятия решения исходя из оценки моральных качеств субъекта, его действий и т. д. При этом из контекста Градостроительного кодекса совершенно ясно, что речь здесь идет о родовой категории, то есть о совокупности лиц, владеющих на любом законном титуле земельным участком и объектом недвижимости.

В теории государства и права проводятся различия между учредительными нормами (нормами-принципами, нормами-дефинициями) и нормами-правилами, регулирующими поведение людей [7, с. 314–315]. Исходя из этого общераспространенного подхода в земельном праве оценочные категории могут упоминаться, во-первых, на уровне основных (отраслевых) начал (принципов) земельного законодательства; во-вторых, на уровне внутриотраслевых принципов; в-третьих, предусматриваться стандартными земельными нормами-правилами, которые могут быть как регулятивными, так и охранительными.

Типичным упоминанием оценочных категорий на уровне принципов является предусмотренное ст. 1 ЗК РФ право граждан и их объединений «принимать участие в подготовке решений, реализация которых *может оказать воздействие* на состояние земель при их использовании и охране». Оценочный характер данному принципу придает отсутствие упоминаний на всякие критерии оценки и ха-

рактера таких воздействий, требующих привлечения общественности. Поэтому данный принцип слабо реализован на практике.

При этом следует подчеркнуть, что далеко не все отраслевые принципы земельного законодательства носят оценочный характер. Типичным примером другого нормативного подхода является предусмотренный все той же ст. 1 Земельного кодекса РФ принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков.

На уровне внутриотраслевых принципов земельного права выделяется ст. 34 ЗК РФ, согласно которой органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) в ведении, на принципах *эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления* таких земельных участков.

Среди регулятивных норм (норм-правил) земельного права оценочные категории могут быть посвящены вопросам как использования, так и охраны земель. Примером последних является упоминание в ст. 12 ЗК РФ обязанности использования земель *способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности*. И если в отношении объективных критериев *состояния земель* Правительством РФ утверждены необходимые методики, то в отношении *способов* использования земель четкости и прозрачности меньше.

По вопросам использования земель оценочные категории в основном сосредоточены в рамках процедур предоставления земельных участков и их оборота. Так, проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора его аренды или предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов (аукционов, конкурсов) производится на основании заявления граждани-

на или юридического лица, *заинтересованных в предоставлении* земельного участка. Передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии *предварительной и заблаговременной публикации* сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка (п. 4 ст. 30 ЗК РФ).

Эту же оценочную категорию субъекта («заинтересованные лица») мы встречаем в п. 9 ст. 31 ЗК РФ, согласно которому решение о предварительном согласовании места размещения объекта или об отказе в размещении объекта может быть обжаловано *заинтересованными лицами* в суд. В ст. 47 ЗК РФ мы встречаем еще одну оценочную характеристику субъекта: право на служебный надел сохраняется за нетрудоспособным супругом и *постарелыми родителями* работника. Об их пенсионном возрасте ничего не сказано.

В отношении объекта права – земельного участка законодатель также часто использует рассматриваемый прием юридической техники. Так, согласно п. 1 ст. 35 ЗК РФ при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование *соответствующей части* участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник.

Аналогичным образом ст. 36 ЗК РФ закрепляет, что местоположение границ земельного участка и его площадь определяются с учетом *фактического землепользования* в соответствии с требованиями законодательства.

В ст. 86 ЗК РФ указано, что в состав пригородных зон могут включаться земли, находящиеся за границами населенных пунктов, *составляющие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию* и не входящие в состав земель иных поселений. При этом как определить наличие такого «единения» и каковы его последствия, из ЗК РФ совершенно не ясно.

Однако наибольшая часть оценочных категорий в земельном праве используется для определения содержания прав и обязанностей граждан, юридических лиц, органов

государственной власти и местного самоуправления.

Речь здесь может идти о самых разных жизненных ситуациях, разрешение которых законодатель оставил на усмотрение тех или иных субъектов земельного права. В качестве примера выделим оценочные категории «необходимость», «заблаговременность» и «законность интересов». Так, согласно ст. 93 ЗК РФ исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления должны принимать *необходимые меры* по предоставлению земельных участков для *удовлетворения потребностей населения* в развитии садоводства, огородничества, сельскохозяйственного производства, жилищного и дачного строительства за пределами закрытого административно-территориального образования.

Оценочная категория «необходимость» используется также в ст. 31 ЗК РФ, упоминающей «необходимые расчеты», которые должны прилагаться к заявлению о предоставлении земельного участка, а также «*необходимую информацию*» о разрешенном использовании земельных участков. Данный подход к субъективной оценке информации в ЗК РФ весьма распространен. Так, «*общедоступность*» сведений о наличии земель в фонде перераспределения упоминается в ст. 80 ЗК РФ. В п. 3, 4 ст. 31 мы встречаем еще одну интересную оценочную категорию, не имеющую официального толкования: «*законные интересы*» граждан и юридических лиц, которые могут быть нарушены предоставлением участка и последующим строительством на нем объектов.

Отсутствие доступа к информации о предстоящем предоставлении земельного участка часто влечет признание акта о его предоставлении либо договора аренды недействительными. Как отмечалось в одном из судебных решений, «содержащаяся в сообщениях информация не может быть воспринята как ориентированное на неопределенный круг лиц предложение о приобретении свободных земельных участков в аренду. Рассматриваемые уведомления о предоставлении конкретных земельных участков в аренду обществу с ограниченной ответственностью “АПК Мильстрим – Черноморские вина” не способствуют получению наибольшего числа заявок,

проведению торгов с участием всех заинтересованных в аренде земли лиц, что препятствует достижению максимальной эффективности сдачи имущества в аренду» [6].

Отдельно стоит отметить оценочную категорию «время». Так, в ст. 34 ЗК РФ на орган местного самоуправления возлагается обязанность обеспечить подготовку информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам на определенном праве и предусмотренных условиях, и *заблаговременную публикацию такой информации*. Согласно ст. 42 ЗК РФ правообладатели земельных участков обязаны *своевременно* приступать к их использованию в случаях, если сроки освоения участков предусмотрены договорами, *своевременно* производить платежи за землю. В ст. 47 ЗК РФ оговаривается, что работник, прекративший трудовые отношения с организацией, предоставившей служебный надел, имеет право использовать этот служебный надел после прекращения трудовых отношений в течение *срока, необходимого для окончания сельскохозяйственных работ*.

При регулировании вопросов оборота земель законодатель также использует оценочные категории. Так, согласно ст. 37 ЗК РФ покупатель вправе требовать расторжения договора в случае предоставления ему продавцом *заведомо ложной информации* об обременениях земельного участка, об использовании соседних земельных участков, оказывающем *существенное воздействие* на использование и стоимость продаваемого земельного участка; о *качественных свойствах земли*, которые могут повлиять на планируемое покупателем использование и стоимость продаваемого земельного участка.

Большой блок оценочных категорий законодатель предусматривает для принудительного прекращения прав на земельные участки. В их числе следует упомянуть временное изъятие у собственника его земельного участка уполномоченными исполнительными органами государственной власти *в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства* от возникающих из-за чрезвычайных обстоятельств угроз (реквизиция, ст. 51 ЗК РФ); проведение принудительного отчуждения земельного участ-

ка для государственных или муниципальных нужд при условии *предварительного и равноценного возмещения* стоимости земельного участка (ст. 55); запрет на возмещение расходов, понесенных правообладателями земельных участков, на осуществление их застройки и проведение других мероприятий, *существенно повышающих стоимость земли*, после уведомления об изъятии (ст. 63).

Содержание оценочных категорий в земельном праве в отдельных случаях может быть разъяснено подзаконными актами. Так, ст. 23 ЗК РФ предусматривает, что в случаях, если установление публичного сервитута приводит к *существенным затруднениям* в использовании земельного участка, его собственник вправе требовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установивших публичный сервитут, *соразмерную плату*. Определение последней и методика ее расчета были определены в специальных методических рекомендациях, утвержденных Роскадастром [2].

Большую роль в толковании оценочных категорий играют руководящие разъяснения высших судебных инстанций. Однако нередко случаи, когда высшие судебные инстанции дают толкование одних оценочных категорий посредством использования других. Так, п. 5 ст. 22 ЗК РФ предусматривает право арендатора земельного участка передать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу без согласия собственника земельного участка, но при *условии его уведомления*. Форма, сроки уведомления и иные принципиально важные вопросы были оставлены на усмотрение правоприменителя. По итогам сложившейся судебной практики в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» (п. 16) было разъяснено, что уведомление о передаче арендатором земельного участка своих прав и обязанностей по договору третьему лицу должно быть направлено собственнику земельного участка *в разумный срок* после совершения соответствующей сделки с третьим лицом в письменной или иной форме, позволяющей арендатору располагать сведениями о получении уведомления адресатом. Таким образом, уточ-

нив одну оценочную категорию (письменная форма), суд по-прежнему оставил на усмотрение правоприменителя не менее важный вопрос о *сроке* уведомления.

Высказанные соображения позволяют сделать следующие выводы:

1) оценочные категории в земельном праве – это основанные на правоприменительной практике общие законодательные требования к пониманию сущности конкретных земельно-правовых явлений и процессов, представляющие правоприменителю относительную свободу действий;

2) существует три уровня оценочных категорий в земельном праве: на уровне общих (отраслевых) принципов земельного права; на уровне внутриотраслевых принципов (ст. 34 ЗК РФ); на уровне предписаний отдельных правовых норм. С первым и вторым проявлением оценочных категорий в земельном праве нет никакого смысла бороться, в то время как содержание третьей разновидности оценочных категорий должно целенаправленно уточняться в подзаконных актах и разъяснениях высших судов;

3) оценочные категории в земельном праве предусматривают для правоприменителя возможность конкретизации характеристик субъекта земельных отношений, их объекта, а также содержания прав и обязанностей. В рамках последнего направления оценочные понятия затрагивают категории «необходимость», «законные интересы», «время», «действие» и т. д.;

4) в земельном праве оценочные категории могут быть использованы: при предоставлении земельных участков в собственность или аренду; установлении ограничений прав на землю; при определении прав и обязанностей правообладателей земельных участков; определении режима доступа к информации; выкупе земельных участков для публичных нужд и т. д.;

5) правильность использования оценочных категорий, гарантированность от злоупотреблений правом во многом определяются уровнем правосознания правоприменителя и качеством контрольно-надзорной деятельности со стороны уполномоченных органов, осуществляющими желать лучшего;

6) специфика использования оценочных понятий в земельном и гражданском праве состоит в том, что они могут располагаться не только в текстах нормативных актов, но и в договорах, например, аренды или купли-продажи земельных участков. В последнем случае толкование оценочных понятий могут осуществлять как стороны договора, так и суд;

7) оценочные категории в земельном праве могут быть классифицированы по количественному (заинтересованные лица, соответствующая часть) и качественному (существенное воздействие, необходимая информация) критериям.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вильнянский, С. И. Применение норм советского права / С. И. Вильнянский // Учен. зап. Харьк. юрид. ин-та. – Вып. 7. – Харьков, 1956. – С. 10–15.
2. Временные методические рекомендации по оценке соразмерной платы за сервитут : утв. Федер. службой земел. кадастра 17.03.2004. – Доступ из информ.-правового портала «Гарант», 2013.
3. Давыдова, М. Л. Теоретические и методологические проблемы понятия и состава юридической техники : дис. ... д-ра юрид. наук / Давыдова М. Л. – Волгоград, 2010. – 350 с.
4. Запорожец, А. М. «Мягкое право» как инструмент использования оценочных категорий / А. М. Запорожец // Новая правовая мысль. – 2012. – № 5. – С. 6–15.
5. Ильгова, О. О. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства в сфере перевода земель из одной категории в другую / О. О. Ильгова // Актуальные проблемы защиты права собственности в России и странах СНГ : материалы Межрегион. науч. конф. мол. ученых и студентов, Волгоград, 29 марта 2013 г. / Волгогр. ин-т бизнеса. – Волгоград : Изд-во ВолгГМУ, 2013. – С. 223–228.
6. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11 марта 2011 г. по делу № А32-8185/2010. – Доступ из информ.-правового портала «Гарант», 2013.
7. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юрист, 1997. – 621 с.
8. Фетисов, О. Е. Оценочные понятия в праве: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Фетисов О. Е. – Тамбов, 2009. – 28 с.

EVALUATION CATEGORIES IN LAND LAW

A. Ya. Ryzhenkov

The article deals with the evaluation categories as a method in legal technique based on land relations. We prove that the evaluation categories in land law are those general legal requirements that are based on legal practice and lead to the understanding of the specific land and legal phenomena and processes, providing the law enforcer with relative freedom of action. The paper estimates the classification categories in the land law, shows the dynamics of inter-industry linkages in the regulation of the content of the data evaluation categories.

Key words: *evaluation categories, land, lease, provision of land plots, essential conditions, regulations, purchase of land, requisition.*