

УДК 349.6

*Сорокина Ю.В., кандидат юридических наук,
профессор кафедры земельного и экологического права
Саратовская государственная юридическая академия*

Россия, г. Саратов

Дусаев Д.И., Трунилина А.Д.,

студенты

3 курс, Институт юстиции

Саратовская государственная юридическая академия

Россия, г. Саратов

О СООТНОШЕНИИ ИМПЕРАТИВНОГО И ДИСПОЗИТИВНОГО МЕТОДОВ В ЗЕМЕЛЬНОМ ПРАВЕ

***Аннотация:** Статья посвящена применению императивного и диспозитивного методов в земельном праве. Проводится сравнительный анализ этих методов на примере порядка предоставления земельных участков и определения арендной платы при аренде участков, находящихся в различных формах собственности. Также авторами затрагивается вопрос о государственном принуждении при проведении проверок соблюдения земельного законодательства.*

***Ключевые слова:** земельное право, императивный метод, диспозитивный метод, земельное законодательство, земельные правоотношения, государство.*

***Annotation:** The article is devoted to the application of the imperative method in land legislation. The article also provides a comparative analysis of the imperative and dispositive methods. The procedure for the provision of land plots is analysed. The authors provide statistics on inspections of compliance with land legislation.*

Key words: *land law, imperative method, dispositive method, land legislation, land legal relations, state.*

Земельное право является публичной отраслью права, поэтому по преимуществу нормы этой отрасли являются императивными. Среди основных принципов земельного права, закрепленных в ст. 1 ЗК РФ¹ и подтверждающих это положение, на наш взгляд, можно выделить следующие: учет значения земли как основы жизни и деятельности человека; приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства; приоритет охраны жизни и здоровья человека; приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий и т.д. Стоит отметить тот факт, что реформа земельного законодательства все еще продолжается и по мере развития отрасль земельного права приобретает новые черты, а именно: с развитием договорных отношений в земельном праве развивается также и диспозитивный метод правового регулирования.

Теория права называет методами правового регулирования – «приемы юридического воздействия, их сочетание, характеризующее использование в данной области общественных отношений или иного комплекса юридического инструментария»². Рассматривая методы правового регулирования в качестве реальных юридических явлений, обретающих свою жизнь только в рамках отраслей права (*в нашем случае, земельного*), необходимо указать вместе с тем на некоторые первичные, исходные методы (*императивный и диспозитивный*)³. С.С. Алексеев пишет, что «централизованное, императивное регулирование (метод субординации), при котором регулирование сверху донизу осуществляется на властно-императивных началах, юридическая энергия поступает на данных участок

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 15 октября 2020 г.) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ae1af642112664f47a9e7afe92be8acce267e7e1/

² Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т, Т. I. – М.: «Юридическая литература», 1981. С. 294.

³ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т, Т. I. – М.: «Юридическая литература», 1981. С. 295.

правовой действительности только сверху от государственных органов и сообразно этому положение субъектов характеризуется отношениями субординации, прямого подчинения. В свою очередь, децентрализованное, диспозитивное регулирование (метод координации), при котором правовое регулирование определяется также снизу, на его ход и процесс оказывает влияние активность участников общественных отношений, их правомерные действия здесь тоже являются индивидуальным, «автономным» источником юридической энергии, и сообразно этому положение субъектов характеризуется отношениями координации, приданием конститутивного юридического значения их правомерному поведению»¹.

Императивный метод, прежде всего, применяется в сфере управления земельными ресурсами, например, при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (ст. 39.1 ЗК РФ); при изъятии земель для государственных или муниципальных нужд (ст. 49 ЗК РФ); в случаях конфискации (ст. 50 ЗК РФ), реквизиции (ст. 51 ЗК РФ), государственного мониторинга земель (ст. 67 ЗК РФ), в случаях государственного земельного надзора (ст. 71.2 ЗК РФ), при осуществлении муниципального контроля (ст. 72 ЗК РФ) и т.д.

Диспозитивный метод предполагает наделение участников отношений равными правами и экономической заинтересованностью. Он применим при осуществлении частного правового регулирования отношений в сфере собственности². Собственник вправе свободно владеть, пользоваться и распоряжаться землей, т.е. совершать любые гражданско-правовые сделки, что следует из ч. 2 ст. 35 и ст. 36 Конституции РФ.

Особенность регулирования земельных отношений заключается в сочетании этих методов и определяется социально-экономическими

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т, Т. I. – М.: «Юридическая литература», 1981. С. 295. *Теоретики права довольно глубоко изучили методы правового регулирования, разделяя их на разнообразные группы (первичные также называются магистральными).*

² Волкова Т.В., Королёв С.Ю., Чмыхало Е.Ю. Земельное право: учебник. М.: ЮСТИЦИЯ, 2020. С. 12.

условиями, обусловленными особыми свойствами земли, одновременно характеризующейся как природный объект, природный ресурс и недвижимое имущество. При сочетании властных и добровольных начал ведущая роль все-таки принадлежит государству. Так, оно в некоторых случаях может быть заинтересовано в определенном поведении субъектов права, но «по каким-то причинам не имеет возможности применить обязывание или запрет»¹. Наиболее ярко это проявляется при предоставлении земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, является одной из форм управления земельными ресурсами, в которой договор аренды занимает особое место. Он позволяет достичь баланса интересов арендодателя и арендатора, в нашем понимании именно здесь наиболее ярко проявляется соотношение указанных выше методов правового регулирования. Так, в случае заключения договора аренды размер ее определяется в соответствии с п. 1 ст. 39. 7 ЗК РФ Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 (ред. от 20.02.2020) «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации». Здесь стоит руководствоваться принципом предсказуемости расчета размера арендной платы, в соответствии с которым в нормативных правовых актах органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются порядок расчета арендной платы и случаи, в которых возможен пересмотр размера арендной платы в одностороннем порядке, а также принципом предельной доступности простоты расчета арендной платы, в соответствии с которыми

¹ Бошно С.В. Способы и методы правового регулирования // Право и современные государства 2014. № 3. С. 57.

предусматривается возможности определения арендной платы на основании кадастровой стоимости, это проявляется также в соотношении методов, при расчете цены земельного участка или размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставляемые без проведения торгов, осуществляется на основании нормативного правового акта компетентного органа управления, осуществляющего полномочия по распоряжению таким земельным участком (п. 3 ст. 39.7 ЗК РФ в ред. от 18.03.2020).

Проанализировав порядок предоставления земельных участков, можем сказать следующее: большинство предоставляется по результатам аукциона, исключения предусмотрены в п. 2 ст. 39.3 и п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ. Стоит проанализировать нормы, касающиеся продажи земельного участка или передачи его на торгах (ст. 39.11 ЗК РФ, по сути нормы императивные, так как обязывают субъект произвести определенные действия (п. 3 ст. 39.11 ЗК РФ), вместе с тем, стоит отследить также диспозитивность в них. Уполномоченные органы, публикуя информацию о предстоящих торгах, по сути, рекомендуют субъекту правоотношения участвовать в них, в данном случае диспозитивность проявляется в рекомендации совершить определенную деятельность, не имеющую никакого конкретного поощрения. Государство, формулируя рекомендацию, фактически ждет исполнения, что соответствует обвязыванию, как бы формируется предложение, от которого нельзя отказаться. Таким образом, уполномоченный орган, с одной стороны, не применяет императивных методов, т.е. не заставляет субъектов правоотношения участвовать в аукционе, но с другой стороны, достигает своей цели (получает доход от сдачи земельного участка в аренду), так как субъекты правоотношений сами принимают участие в аукционе. В данном случае имеет место быть как императивный метод, проявляющийся в требованиях к субъектам, так и диспозитивный, можно сказать, что тут присутствуют индифферентные нормы, т.е. они информируют о возможном

правомерном поведении или наталкивают на определенные действия. По сути, диспозитивного правового регулирования не может быть. Фактически оно диспозитивно только на входе в правоотношения. Если выбор сделан, субъект права попадает незамедлительно в действие императивных норм.

Таким образом, несмотря на то, что наша страна находится в условиях рыночной экономики и закреплена неприкосновенность частной собственности, государство по-прежнему обладает широким набором средств по охране и рациональному использованию земли, т.е. обладает возможностью экспроприировать земли, средствами государственного принуждения являются норм законодательства, не только нормы земельного, но и гражданского, административного и уголовного и т.д. (ст. 74, 75 и 76 ЗК РФ). Гражданское законодательство в ст.ст. 284, 285 ГК РФ устанавливает прекращение права собственности на земельные участки за совершение земельных правонарушений. Уголовный кодекс РФ предусматривает уголовную ответственность в этой сфере (гл. 26 «Экологические преступления»).

Если обратиться к статистическим данным, то по вопросу осуществления государственного земельного надзора можно обратить внимание на следующее: всего на территории РФ за 2019 год государственными инспекторами по использованию и охране земель было проведено 205560 проверок соблюдения земельного законодательства. В результате проверок выявлено 157 тысяч нарушений, из них 134 625 нарушений земельного законодательства. В итоге принятых госинспекторами мер устранено на конец года 73 тысяч нарушений земельного законодательства¹. За отчётный период число лиц, привлечённых к административной ответственности, осталось на уровне 2018 года – более 77

¹ Росреестр сообщил о выявленных нарушениях в сфере земельного законодательства. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 году. URL: <https://pnp.ru.turbopages.org/pnp.ru/s/social/rosreestr-soobshhil-o-vyyavlennykh-narusheniyakh-v-sfere-zemelnoho-zakonodatelstva.html> (дата обращения 03.11.2020)

тыс. На нарушителей наложено административных штрафов на сумму 979,4 млн рублей, что на 3,2% больше, чем в предыдущем году. Уплачено штрафов на сумму 642,4 млн рублей¹.

Эффективность государственного принуждения при этом, несмотря на доминирование императивных методов, оставляет желать лучшего.

Библиографический список:

1. Алексеев, С.С. Общая теория права: В 2-х т, Т. I. – М.: «Юридическая литература», 1981. – С. 294-295.
2. Бошно, С.В. Способы и методы правового регулирования // Право и современные государства – 2014. – № 3. – С. 57.
3. Волкова, Т.В., Королёв, С.Ю., Чмыхало, Е.Ю. Земельное право: учебник для бакалавров. – М.: ЮСТИЦИЯ. – 2020. – С. 12.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 15 октября 2020 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ae1af642112664f47a9e7afe92be8acce267e7e1/ (дата обращения: 15.10.2020).
5. Росреестр сообщил о выявленных нарушениях в сфере земельного законодательства. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 году. [Электронный ресурс]. URL: <https://pnp-ru.turbopages.org/pnp.ru/s/social/rosreestr-soobshhil-o-vyyavlennykh-narusheniyakh-v-sfere-zemelnogo-zakonodatelstva.html> (дата обращения 03.11.2020).

¹ Росреестр сообщил о выявленных нарушениях в сфере земельного законодательства. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 году. URL: <https://pnp-ru.turbopages.org/pnp.ru/s/social/rosreestr-soobshhil-o-vyyavlennykh-narusheniyakh-v-sfere-zemelnogo-zakonodatelstva.html> (дата обращения 03.11.2020)