

ЗЕМЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО МОНГОЛИИ: ИСТОРИЯ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Валерий Борисович Жарников

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, кандидат технических наук, профессор кафедры кадастра и территориального планирования, тел. (383)361-05-66, e-mail: v.b.jarnikov@ssga.ru

Елена Сергеевна Стегниенко

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, ассистент кафедры кадастра и территориального планирования, e-mail: es.st@inbox.ru

Баатархуу Бадамгарав

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, студент, e-mail: baatarhuu.badamgarav@eahoo.com

Земельное право Монголии аналогично российскому и также направлено на регулирование земельных отношений в стране в интересах настоящего и будущих поколений. В основе регулирования лежит система принципов, норм и институтов, обеспечивающих рациональное использование и охрану земель. Земельное право является одной из ведущих отраслей в силу особенностей географического положения и экономического уклада Монголии. Земельное право уходит своими корнями в Закон Чингисхана Великая Яса, но к началу XX в. приобретает современное содержание. В начале 1990-х гг., как и Россия, Монголия вступает в процесс политических и экономических преобразований. Появляется частная собственность на землю, создаются новые формы производственной деятельности, актуальным становится вопрос рационального использования и охраны земель, интенсивность пастбищного животноводства на которых достигла критического уровня. В этой связи важен анализ системы правового регулирования земельных и имущественных отношений, чему и посвящена настоящая статья.

Ключевые слова: Монголия, земельный фонд, земельные отношения, правовое регулирование, Закон о земле, Гражданский закон.

LAND LEGISLATION IN MONGOLIA: HISTORY, CURRENT STATE AND PERSPECTIVE DEVELOPMENT

Valeriy B. Zharnikov

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10 Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D., Professor, Department of Cadastre and Territorial Planning, phone: (383)361-05-66, e-mail: v.b.jarnikov@ssga.ru

Elena S. Stegnienko

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10 Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Assistant, Department of Cadastre and Territorial Planning, e-mail: es.st@inbox.ru

Badamgarav Baatarkhuu

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10 Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Student, e-mail: baatarhuu.badamgarav@eahoo.com

Land legislation in Mongolia is similar to Russian and is also aimed at land relation regulation to the benefit of now and future generations. It is based on the system of norms and institutions providing rational land use and guard. Land law is one of the leading fields because of special geographical location and economic order in Mongolia. Land law has its roots in the Law of Chingizkhan “Velikaya Yasa”, but by the beginning of XX-th century acquires modern content. In the beginning of 1990-s, like Russia, Mongolia enters the process of political and economic reformations. There appears land private property, new forms of producing activity. The question of rational use and guard of grass lands, where the intensity of animal breeding reaches its critical level, becomes vital. Thus, the analysis of land relation legal system appears to be very important. That’s what this article is devoted to.

Key words: Mongolia, land fund, land relations legal regulation, Land Law, Civil Law

Введение

Республика Монголия – центральноазиатское государство (рис. 1) с президентской формой правления, населением 3,2 млн. чел. и площадью свыше 1,5 млн. кв. км. [1, 2]. Землеобеспеченность составляет более 50 га на одного человека. Соседство Республики с Китаем и Россией, отсутствие морских границ определили основные особенности экономического уклада и хозяйственной жизни Монголии, в значительной степени связанными с традиционным землепользованием, в основном представленным пастбищным животноводством.

Первый письменный источник права Монголии – Закон Чингисхана Великая Яса определил, что земли, предназначенные для скотоводства, охраняются законом и предусматривается суровое наказание за их осквернение. Этот подход к регулированию земельных отношений сохранился и в дальнейшем. В Монголии длительное время не было частной собственности на землю, тем более ее приватизации. В соответствии с законом Халх Журам (1709 г.) первый, кто привел свой скот на определенную землю, имел право пользоваться данной землей. В спорной ситуации, когда араты приводили свой скот на одну и ту же землю, им приходилось соревноваться в стрельбе из лука с целью решения, кто будет иметь право пользоваться данной землей.

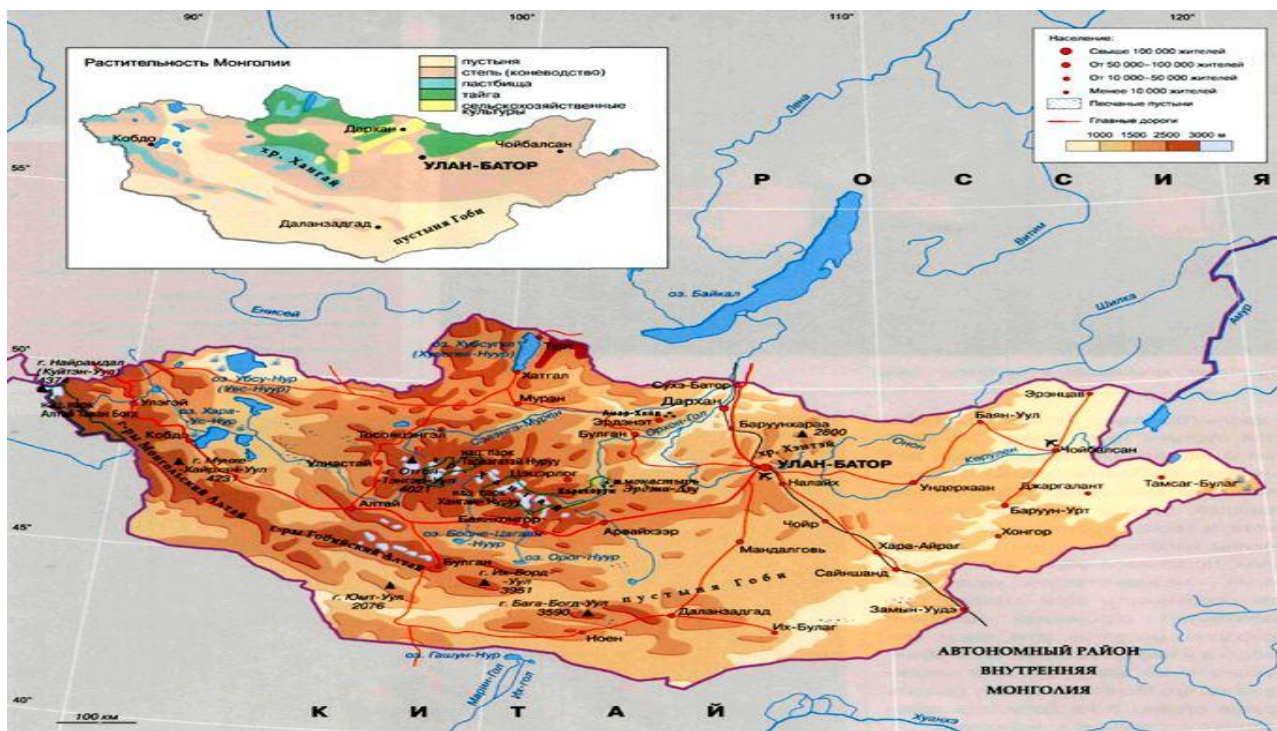


Рис. 1. Карта Монголии

Земельные ресурсы страны, аналогично российским, в настоящее время подразделяются на категории целевого использования, значительную часть которых составляют земли сельскохозяйственного назначения, в том числе пашня, сенокосы и пастбища.

В 1995 г. в Монголии вступил в силу закон об особо охраняемых природных территориях (ООПТ), определивший современные требования к целям, задачам и содержанию их охраны, а также возможности расширения на местном уровне. Общий объем ООПТ составляет более 200 тыс. кв. км., значительная часть которых приходится на природные парки с уникальными объектами гидрографии, дикой флоры и фауны, особо привлекательные для все более расширяющегося потока туристов.

В современных условиях развития многоцелевого землепользования, резко возросшего поголовья домашних животных, требующего значительных объемов кормовых угодий, актуальными стали вопросы рационального использования и охраны земель, корректировки системы правового регулирования земельных и имущественных отношений. Данной проблематике посвящена настоящая статья.

Оценка состояния земельного фонда и правового обеспечения земельных отношений

Кочевой образ жизни – неотъемлемая часть цивилизации Монголии. В настоящее время он почти не сохранился и существует только в некоторых областях страны. Процесс урбанизации и связанной с ней оседлости неизбежно затронул вопрос о приватизации земли. Конституция Монголии 1992 г.

разрешила указанную проблему. Согласно ей земли, за исключением земель предназначенных для пастбищ, общего пользования или специального назначения, могут быть приватизированы монгольскими гражданами [1].

Статья 6 Конституции устанавливает, что земля, ее недра, леса, воды, флора, фауна являются собственностью государства. Важнейшими нормативно-правовыми актами, регулирующими земельные отношения, являются: Гражданский Кодекс (2002 г.), Закон о Земле (2002 г.), Закон о приватизации земли (2004 г.), Закон о земельном кадастре (1999 г.) и др. [3–15].

Структуру земельного права Монголии составляют части: общая и особенная. Общая часть представлена институтами: права собственности и иных вещных прав на землю; основания возникновения, осуществления и прекращения вещных прав; государственного управления земельными ресурсами; правовой охраны земель; платы за землю; ведения государственного земельного кадастра; юридической ответственности за нарушения в сфере землепользования. В Особенной части земельного права устанавливаются правовые режимы земель различного целевого назначения

Все земли, расположенные в пределах государственных границ, образуют единый земельный фонд. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенному использованию в соответствии с территориальным делением, общие принципы и порядок проведения которого устанавливается законом. Земли в Монголии по целевому назначению подразделяются на категории, аналогично российским (рис. 2).

По данным государственного учета на конец 2016 г. общая площадь Монголии составляет 156411,6 тыс. га. Большую часть занимают земли сельскохозяйственного назначения – 114934,9 тыс. га (73,5 %), земли лесного фонда – 14334,3 тыс. га (9,2 %), земли водного фонда – 686,1 тыс. га (0,4 %), земли промышленности и линий связи – 473,8 тыс. га (0,3 %), земли населенных пунктов – 753,6 тыс. га (0,5 %), земли особо охраняемых территорий: пограничные земли, земли, отведенные для обеспечения обороны и безопасности; земли для дипломатических и консульских учреждений, международных организаций; для научно-технологических испытаний и опытов, места для наблюдения за состоянием природы, погоды; для пастбищ межпрефектов; площади хранения государственных пищевых фондов, места для нефтепромышленности; земли свободных экономических зон занимают 25228,9 тыс. га (16,1 %).

Площадь категории земель сельскохозяйственного назначения в сравнении с 2015 г. уменьшилась в целом на 47,9 тыс. га. Изменения произошли за счет перевода земель из категории земель лесного фонда общей площадью 0,1 тыс.га а также площадь категории земель городов, поселков и других населенных пунктов увеличилась на 36,8 тыс. га и площадь категории земель транспорта и линий связи на 11,3 тыс. га.

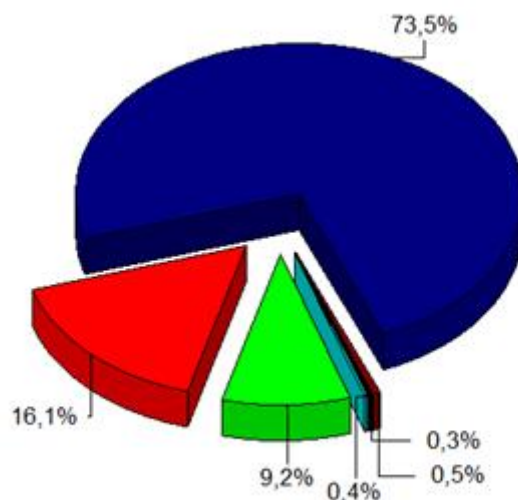


Рис. 2. Земельный фонд Монголии:

73,5 % – земли сельскохозяйственного назначения; 16,1 % – земли особо охраняемых территорий; 9,2 % – земли лесного фонда; 0,5 % – земли населенных пунктов; 0,4% – земли водного фонда; 0,3 % – земли промышленности

В составе земель сельскохозяйственного назначения наиболее значимы пастбища, занимающие 110 493,8 га, сенокосы 1 742,4 га, пашенные земли – 1 067,7 га, залежные земли – 260,6 га, земли застройки 110,6 га, прочие земли – 1 259,7 га. (рис. 3).

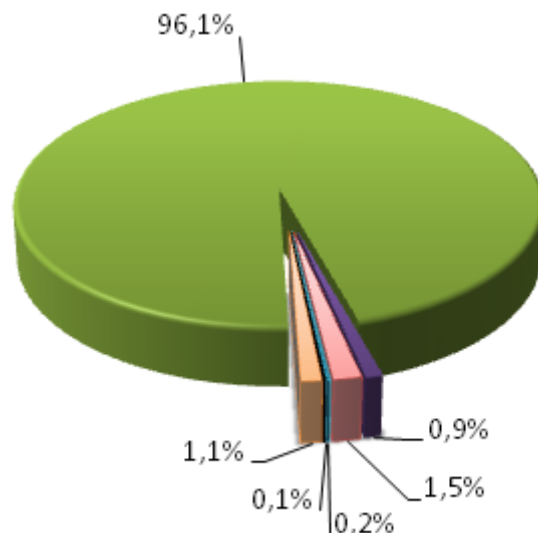


Рис. 3. Распределение земель сельскохозяйственного назначения по угодьям:
96,1 % – пашня, 1,5 % – сенокосы, 0,9 % – пашня, 0,2 – залежь, 0,1 % – земли застройки, 0,1 % – прочие земли

Согласно Конституции Монголии [3] только граждане Монголии имеют право собственности на землю в Монголии. Законодатели Монголии подходят к праву собственности с позиции классического римского права, учитывающей

наличие трех правомочий: владения, пользования и распоряжения. При этом право собственности граждан на землю несколько ограничено [4–7]:

– граждане Монголии не имеют права передавать землю, которая находится в их собственности, иностранным гражданам или лицам без гражданства посредством продажи, дарения, передачи в залог;

– граждане не имеют права передавать землю, которая находится в их собственности, для пользования и владения другим лицам без разрешения компетентных государственных органов;

– граждане не имеют права собственности на земли, предназначенные для пастбищ, земельных участков общественного или специального государственного пользования;

– граждане не имеют права собственности на недра земли, их богатства, лесные и водные ресурсы, фауну;

– государство имеет право, исходя из особых государственных нужд, обменять или реквизировать землю с последующей выплатой компенсации, а в случае использования ее собственниками во вред здоровью населения, интересам охраны природы и национальной безопасности конфисковать.

Приватизация земель, предназначенных для частных земельных участков, основывается на ежегодном плане развития деятельности префектур.

Согласно земельному законодательству [4–7] граждане Монголии имеют право приобрести в собственность землю следующим образом:

– приобрести в собственность участок земли бесплатно один раз для семейного предназначения;

– в соответствии с нормами, установленными Гражданским кодексом, Законом «О государственной и местной собственности», заинтересованное лицо имеет право приобрести в собственность землю, где он планирует построить новое здание или приватизировать здание, которое включено в вышеуказанный план и список земель, предназначенных для приватизации гражданами путем аукциона;

– Закон [4] гласит, что гражданин, не имеющий права бесплатного приобретения земли, предназначенной для земледелия, может сделать это посредством покупки ее с аукциона;

– земли, предназначенные для семейного использования, могут быть приватизированы гражданами Монголии в следующем размере (таблица):

Таблица

Нормы приватизации земли физическими лицами

Местоположение земельного участка	Размер, га
В столице	до 0,07 га
В центре аймака	до 0,35 га
В центре сумов, поселков	до 0,5 га
Вдоль автомагистралей	до 0,07 га

На рис. 5 представлены результаты реализации закона о приватизации земли [8] монгольскими гражданами в 2003–2016 гг.

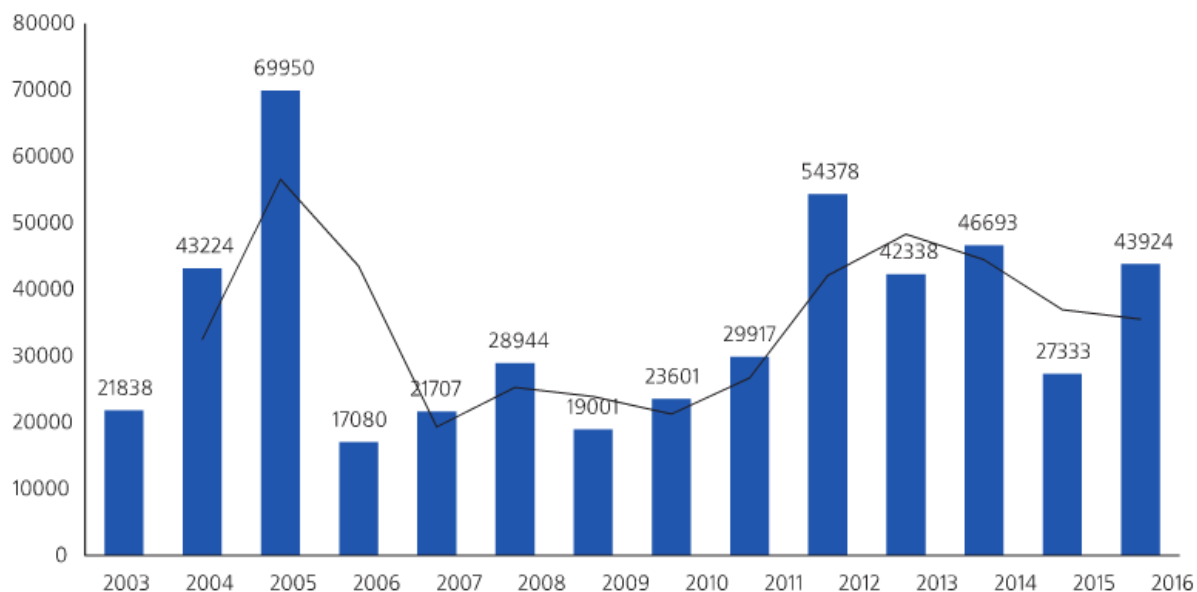


Рис. 5. Реализация закона о приватизации земли монгольскими гражданами

Срок владения землей [9–10] может продолжаться от 15 до 60 лет. Этот срок может быть продлен один раз, но не более чем на 40 лет. Граждане Монголии имеют право владеть землей для семейного предназначения, в том числе строительства жилых домов в размере, не превышающем 0,07 га. Однако для выращивания овощей, фруктов и других пищевых продуктов граждане имеют право владеть землей в размере до 0,1 га.

Правительство Монголии устанавливает размер площадей границы и правила пользования землей, в т.ч. право пользования землей хозяйственными организациями с иностранным капиталом, ее предназначение и срок. Иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в Монголии постоянно (более 183 дней в году), имеют право пользоваться землей только для общего семейного пользования на основе решения префекта соответствующей администрации в результате аукционной продажи данной земли.

Собственник земли обладает следующими правами:

- согласно законодательству собственник земли имеет право распоряжаться ею путем продажи, обмена, наследования, залога;
- собственник имеет право получать соответствующую плату за пользование его землей третьими лицами;
- согласно действующим законам собственник земли имеет право использовать минеральные ресурсы, найденные на данной земле, для семейного предназначения, а также выкопать колодец (данное положение имеет существенное значение, учитывая климат и рельеф местности в Монголии.);

– собственник имеет право построить на своей земле строения, здания, установить инженерные линии, использовать их в соответствии с законодательством, а также по стандартам, требованиям, уставу и правилам, установленным компетентными органами;

– собственник земли, обладая правом владения, пользования и распоряжения данной землей, обязан не нарушать права третьих лиц;

– передача права владения, пользования землей третьим лицам возможна только с учетом того, что земля будет использоваться только по назначению;

– собственник имеет право на компенсацию в случае обмена или реквизиции земли для государственных нужд. На собственника земли возложены следующие обязанности:

– исполнять требования земельного законодательства и решения компетентных органов;

– использовать земельные участки строго по назначению;

– собственник земли обязан регистрировать передачу права владения, пользования, залога земли в органах регистрации недвижимости, а также в кадастровых органах;

– сохранять и защищать межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельном участке;

– собственник земли обязан не осуществлять деятельность, которая может нанести вред здоровью населения или окружающей среде;

– не снижать качества состояния земли;

– при пользовании собственной землей следовать требованиям градостроительных, экологических, санитарно-гигиенических и противопожарных правил;

– каждые 5 лет за счет собственных средств обеспечивать проведение осмотра компетентными органами своего земельного участка на предмет соблюдения им установленных норм и правил.

Основаниями прекращения права собственности являются:

– передача права собственности на землю другим лицам;

– отказ от права собственности на землю;

– потеря монгольского гражданства собственником земли;

– наступление случаев, указанных в законе.

В указанных случаях государство имеет право при условии выплаты компенсации собственнику земли обменять или реквизировать часть или полностью данный участок земли.

Собственник земли и орган государственной власти по вопросам земли должны предварительно согласовать следующие вопросы:

– стоимость земли;

– стоимость недвижимости, находящейся на данной земле;

– объем средств, потраченных на данную землю, а также размер ущерба, который может понести собственник земли в результате изъятия земли на возмездной основе;

– размер земли для особых государственных нужд;

– месторасположение, размер, состояние и качество земли, предоставляемой при обмене земли собственника для реализации особых государственных нужд;

– условия и сроки освобождения земли;

– права, обязанности и ответственность сторон, связанные с освобождением земли;

– размер, порядок и сроки выплаты компенсации.

Компенсация собственнику земли выплачивается из государственного бюджета. В случае недостижения соглашения между сторонами возникшие споры разрешаются в судебном порядке. При возникновении ситуации, опасной для жизни и здоровья людей, в случае потери скота, имущества или нанесения большого ущерба окружающей среде из-за землетрясения, шторма, засухи, наводнения, пожара, эпидемии и других стихийных явлений, в случае большой производственной аварии, выброса отравляющих химических веществ префект соответствующей территории может вынести решение о временной мобилизации земли, принадлежащей гражданам Монголии. При этом собственнику земли возмещается ущерб, причиненный вследствие мобилизации земли.

Основные функции по охране земель, требующей современной системы координатно-пространственного обеспечения [16, 17], выполняет Министерство природной среды Монголии. Правительство Монголии ежегодно отчитывается о состоянии охраны природы перед Парламентом.

Заключение

В настоящий период продолжающейся земельной реформы землепользователи получили широкие права на землю, в том числе право частной собственности, способствующие интенсивному развитию сельскохозяйственного производства: растениеводства и особенно пастбищного овцеводства и коневодства. Выросла, вплоть до критического состояния, интенсивность использования кормовых угодий, обеспечивающих активное развитие животноводства, объем только овцеголов в котором превысил 40 млн. единиц.

Правовое обеспечение земельных отношений существенно трансформировалась с учетом развития рыночной экономики и новых форм собственности на землю. В настоящее время она представлена Конституцией Республики и рядом новых законов, в том числе о системе учетно-регистрационных кадастровых действий в отношении земельных участков и иных объектов недвижимости.

Особую актуальность приобрела проблема рационального использования и охраны земель, обусловленная интенсивностью ведения сельскохозяйственного производства и особенно пастбищного животноводства, требующая все больших объемов кормовых угодий и специальных технологий повышения их качества, охраны и мелиорации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Монголия сейчас. История, культура, бизнес, законы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.mongolnow.com.
2. Акимушкин Р. В. Правовое регулирование земельных отношений в Монголии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://geum.ru/lav/index-44550.pdf>.
3. Constitution of Mongolia of 13 January 1992p [Электронный ресурс]. Chapter one: Sovereignty of Mongolia Article 6. – Режим доступа: https://www.constituteproject.org/constitution/Mongolia_2001.pdf.
4. Law of mongolia on land of 07 June 2002 [Электронный ресурс]. Chapter five: Giving Land for Possession or Use, Article 28 «Types of Land Possession Certificates». – Режим доступа: <http://www.jcm-mongolia.com/wp-content/uploads/2015/11/land.pdf>.
5. Law of mongolia on land of 07 June 2002 [Электронный ресурс]. Chapter five: Giving Land for Possession or Use, Article 29 «Size and Location of Land Which May Be Possessed by a Certificates». – Режим доступа : <http://www.jcm-mongolia.com/wp-content/uploads/2015/11/land.pdf>.
6. Law of mongolia on land of 07 June 2002 [Электронный ресурс]. Chapter five: Giving Land for Possession or Use, Article 30 «Duration of Land Possession». – Режим доступа: <http://www.jcm-mongolia.com/wp-content/uploads/2015/11/land.pdf>
7. Law of mongolia on land of 07 June 2002 [Электронный ресурс]. Chapter two: The Unified Land Territory of Mongolia and its basic classification, Article 9 «The Unified Land Territory». – Режим доступа : <http://www.jcm-mongolia.com/wp-content/uploads/2015/11/land.pdf>.
8. Law on Allocation of Land to Mongolian Citizens for Ownership of 27 June 2002 [Электронный ресурс]. Chapter one: General Provisions, Article 4 «Purpose of Allocated to Citizens for Ownership». – Режим доступа : <https://landwise.resourceequity.org/record/1715>.
9. Law on Allocation of Land to Mongolian Citizens for Ownership of 27 June 2002 [Электронный ресурс]. Chapter one: General Provisions, Article 4 «Size of Land to be Allocated for Ownership». – Режим доступа : <https://landwise.resourceequity.org/record/1715>
10. Law on Allocation of Land to Mongolian Citizens for Ownership of 27 June 2002 [Электронный ресурс]. Chapter four: Specific Regulation of Relations with Respect to Citizens for Ownership of Land, Article 27 «Rights and Duties of Citizens Owning Land». – Режим доступа : <https://landwise.resourceequity.org/record/1715>.
11. Law on Allocation of Land to Mongolian Citizens for Ownership of 27 June 2002 [Электронный ресурс]. Chapter four: Specific Regulation of Relations with Respect to Citizens for Ownership of Land, Article 28 «Actions Prohibited for Citizens Owning Land». – Режим доступа : <https://landwise.resourceequity.org/record/1715>.
12. Law on Allocation of Land to Mongolian Citizens for Ownership of 27 June 2002 [Электронный ресурс]. Chapter four: Specific Regulation of Relations with Respect to Citizens for Ownership of Land, Article 29 «Allowing Others to Possess or Use Land». – Режим доступа : <https://landwise.resourceequity.org/record/1715>.
13. Law on Allocation of Land to Mongolian Citizens for Ownership of 27 June 2002 [Электронный ресурс]. Chapter four: Specific Regulation of Relations with Respect to Citizens for Ownership of Land, Article 30 «Allowing Temporary Use of Land Owned by Citizens for Purposes of Public Use or Special Needs». – Режим доступа : <https://landwise.resourceequity.org/record/1715>.
14. Law on Allocation of Land to Mongolian Citizens for Ownership of 27 June 2002 [Электронный ресурс]. Chapter five: Cessation and Limitation of the Right of Land Owner, Article 31 «Cessation of the Right of Land Owner». – Режим доступа : <https://landwise.resourceequity.org/record/1715>.
15. Law on Allocation of Land to Mongolian Citizens for Ownership of 27 June 2002 [Электронный ресурс]. Chapter five: Cessation and Limitation of the Right of Land Owner, Article 32 «Replacing or Taking Back Land Owned by Citizens for Special Needs of the State with Compensation». – Режим доступа : <https://landwise.resourceequity.org/record/1715>.

16. Administration of land affairs, geodesy and cartography [Электронный ресурс]. The unified land territory report of mongolia 2016 sh. 60–67. – Режим доступа : <http://www.gazar.gov.mn/?p=29&n=1597>.

17. S. Enkhtuya. Mongolian National Spatial Data Infrastructure [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ggim.un.org/meetings/2014IGSI_Beijing/documents/08_Mongolia_NSDI_ANGLI.pdf.

© В. Б. Жарников, Е. С. Стегниенко, Б. Баатархуу, 2018