



Г.В. ЧУБУКОВ

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

**УЧЕБНИК
ДЛЯ СТУДЕНТОВ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ,
ОБУЧАЮЩИХСЯ ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ
«ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»**

**МОСКВА
2002**

ББК 67.99(2)5

Чу81

ISBN5-89194-101-5



9 785891 941014 >

Чубуков Г.В. — Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой природо-ресурсного и предпринимательского права Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ), действительный член Международной академии наук высшей школы и Российской академии естественных наук

Об авторе

Георгий Васильевич Чубуков окончил с отличием Саратовский государственный юридический институт им. Д.И. Курского.

Автор более двухсот пятидесяти печатных работ, в том числе учебников (Земельное право России, Экологическое право России, Аграрное право), ряда монографий, Комментария к Земельному кодексу Российской Федерации (2001 г.) и других книг.

В свободное время пишет занимательные и уникальные книги. Им опубликованы книги: «Юристы с улыбкой», «Улыбающийся правопорядок», «Ироничный правопорядок». Своеобразие этих книг не только в том, что автор собрал единственную в своем роде коллекцию шуток, парадоксов, законодательных казусов. Он еще и провел (по привычке!) определенную аналитическую работу, сделав попытку определить, насколько юмор вообще присущ людям юридической профессии, и чем она отличается от других. За написание этих книг принят в члены Союза писателей Российской Федерации.

**ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ: УЧЕБНИК ДЛЯ СТУДЕНТОВ
ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ, ОБУЧАЮЩИХСЯ ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ» / Г.В. Чубуков. - М.: 2002. - 328 с.**

ISBN 5-89194-101-5

В новом учебнике полно и системно излагается соответствующий государственному стандарту и учебным программам юридических вузов объем знаний о земельном правовом порядке, сложившемся в рыночной экономике Российской Федерации на основе прецедентов Конституции-РФ, нового Земельного кодекса РФ, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области использования и охраны земель.

Для студентов, аспирантов, преподавателей и научных сотрудников вузов и лицеев, в которых изучается курс «Земельное право», работников природоохранительных органов, правовых управлений исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, сотрудников государственных и муниципальных органов, осуществляющих управление земельными ресурсами и предоставление земельных участков, органов государственного контроля за использованием и охраной земель.

Издание полезно также юристам, предпринимателям, руководителям и другим работникам предприятий, действующих в аграрном и иных секторах экономики.

ISBN 5-89194-101-5

Воспроизведение в полном объеме или фрагментарно любыми способами текстов, опубликованных в настоящем издании, за исключением случаев, установленных Законом об авторском праве и смежных правах, допускается только с письменного согласия обладателя исключительных имущественных прав на произведение.

© Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2002

© Г.В. Чубуков

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

1. НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ

АПК РФ - Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 5.04.1995 г. (СЗ РФ, 1995, № 19, ст. 1709)

ВК РФ - Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.1995 г. (СЗ РФ, 1995, № 47, ст. 4471)

ВозК РФ - Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 г. (СЗ РФ, 1997, № 12, ст. 1383; 1998, № 28, ст. 3483)

ГК РФ - Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 г. (СЗ РФ, 1994, № 32, ст. 3301; 1996, № 9, ст. 77.3; № 34, ст. 4026; 1999, № 28, ст. 3471; 2001, № 17, ст. 1644; № 21, ст. 2063; 2002, № 12, ст. 1093); часть вторая от 26.01.1996 г. (СЗ РФ, 1996, № 5, ст. 410; № 34, ст. 4025; 1997, № 43, ст. 4903; 1999, № 51, ст. 6288); часть третья от 26.11.2001 г. (СЗ РФ, 2001, № 49, ст. 4552)

ГПК - Гражданский процессуальный кодекс РСФСР от 11.06.1964 г. (Ведомости РСФСР, 1964, № 24, ст. 407)

ГрК РФ - Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7.05.1998 г. (СЗ РФ, 1998, № 19, ст. 2069; 2002, № 1, ст. 2)

ЗК РСФСР 1922 г. - Земельный кодекс РСФСР 1922 г.

ЗК РСФСР 1991 г. - Земельный кодекс РСФСР от 25.04.1991 г. (Ведомости РСФСР, 1991, № 22, ст. 768; Ведомости РФ, 1993, № 21, ст. 748; СА РФ, 1993, № 52, ст. 5085)

ЗК РФ - Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. (СЗ РФ, 2001, № 44, ст. 4147)

КВВТ РФ - Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7.03.2001 г. (СЗ РФ, 2001, № 11, ст. 1001)

КЗоТ - Кодекс законов о труде Российской Федерации от 9.12.1971 г. (Ведомости РСФСР, 1971, № 50, ст. 1007). - Утратил силу с 1.02.2002 г. (СЗ РФ, 2002, № 1, ст. 3)

КоАП РФ - Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. (СЗ РФ, 2002, № 1, ст. 1)

ЛК РФ - Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 г. (СЗ РФ, 1997, № 5, ст. 610)

УК РФ - Уголовный кодекс Российской Федерации от 24.05.1996 г. (СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 2954; 1998, № 22, ст. 2332; № 26, ст. 3012; 1999, № 7, ст. 871, 873; № 11, ст. 1255; № 12, ст. 1407; № 28, ст. 3489, 3490, 3491; 2001, № 11, ст. 1002; № 13, ст. 1140; № 26, ст. 2587, 2588; № 33, ч. I, ст. 3424; № 47, ст. 4404, 4405; № 53, ч. I, ст. 5028; 2002, № 10, ст. 966; № 11, ст. 1021)

2. ОФИЦИАЛЬНЫЕ ИЗДАНИЯ

Бюллетень ВС (СССР, РСФСР, РФ) - Бюллетень Верховного Суда

Ведомости (СССР, РСФСР, РФ) - Ведомости Верховного Совета (СССР, РСФСР); Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ)

Вестник ВАС РФ — Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

РГ - Российская газета

СА РФ - Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации

СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации

СП (РСФСР, РФ) - Собрание постановлений Правительства

3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

ГИБДД МВД РФ — Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации

МВД РФ — Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минимущество РФ - Министерство имущественных отношений Российской Федерации

Минфин РФ - Министерство финансов Российской Федерации

МПС РФ - Министерство путей сообщения Российской Федерации

Росземкадастр - Федеральная служба земельного кадастра России

Роскомзем — Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству

СНК, Совнарком - Совет народных комиссаров

4. ПРОЧИЕ СОКРАЩЕНИЯ

га - гектар

гл. - глава

кв. - квадратных

км - километров

м — метров

млн. - миллион

п. ~ пункт, пункты

подп. - подпункт, подпункты

разд. — раздел

см. — смотри

ст. — статья, статьи

ФЗ — федеральный закон

ФКЗ - федеральный конституционный закон

ч. — часть, части





ВВЕДЕНИЕ

Земельное законодательство Российской Федерации регулирует общественные отношения в области использования и охраны земель. Под его функциональным воздействием формируется земельный правовой порядок на всей территории России, в пределах территорий субъектов Федерации и муниципальных образований. Земельный правовой порядок - важное условие хозяйственной и иной деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Тем, кто изучал историю государства российского, известна распространенная притча, будто древние жители российских территорий, не довольные отсутствием порядка на своей земле, пригласили управлять своими землями князей из рода Рюриковичей.

С тех пор земельный правовой порядок российского государства от века к веку совершенствовался. Краткая история земельных реформ за последние два столетия и до нашего времени изложена в предлагаемом учебнике. Знание исторических предтеч осуществляемых в настоящее время земельных преобразований позволит студентам юридических вузов глубоко и вдумчиво оценить этап завершения современной земельной реформы в Российской Федерации, стать убежденными ценителями положительных усилий и свидетелями некоторых просчетов современных российских законодателей, много потрудившихся над реформированием советского земельного строя.

Характеризуемое в настоящем учебнике российское земельное право функционирует как одна из важнейших отраслей российской правовой системы. Знание земельного права, его основных понятий, принципов, земельно-правовых норм, правовых институтов и их предмета регулирования вооружает каждого студента юридического института объемом необходимых знаний о сущности земельного правового порядка, который должен сложиться в результате реализации основных задач земельной реформы в России.

Сейчас Россия решает задачу завершения реформирования земельных отношений и создания российской на-

циональной системы землепользования, которая позволила бы соединить свободу владения землей, ее эффективное использование и социальную справедливость при распределении земли. Такая задача сформулирована в Федеральной целевой программе «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999-2002 годы», утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 июня 1999 г. № 694¹. Правовое обеспечение выполнения данной программы предусматривало принятие ряда федеральных законов. Многие из них уже приняты. Среди них теперь ведущее место занимает новый Земельный кодекс РФ. Содержание этого кодекса достаточно детально анализируется в нашем учебнике.

Автор настоящего учебника стремился использовать весь свой научный и профессиональный опыт для просвещения любознательных студентов и других читателей учебника знаниями о содержании Земельного кодекса РФ, других федеральных законов о земле, которые выступают нормативной правовой основой, определяющей сущность сложившегося ныне в России земельного правопорядка. Он сформировался в годы земельной реформы и продолжает совершенствоваться на основе конституционного признания земли и других природных ресурсов и объектов основной жизни и Деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, как результат реализации принципа многообразия форм собственности на землю и равной защищенности частной, государственной, муниципальной и иных форм земельной собственности. Теоретические основы и структурные элементы земельного правопорядка излагаются в учебной литературе впервые, являясь вкладом автора в развитие научной теории существования отраслевых видов правопорядка.

Настоящая книга содержит в себе изложение основных положений российского законодательства, регулирующего земельные отношения на территории Российской Федерации. Земельное законодательство характеризуется и анализируется в систематизированном порядке, исходя из положений учебных программ, разработанных для обучения студентов юридических вузов.

Книга по традиционно принятой в учебных дисциплинах структуре подразделяется на общую, особенную и специальную части. Первая часть характеризует основные

¹ СЗ РФ, 1999, № 27, ст. 3379.

положения теории земельного права о его предмете, методах, источниках, субъектах земельных правовых отношений (собственниках, землепользователях, землевладельцах, арендаторах), органах государственного управления земельными ресурсами и их основных функциях, других основных институтах российского земельного права. Вторая часть книги посвящена изложению правового режима отдельных категорий российского земельного фонда, исходя из их целевого назначения. Третья часть логически завершает учебник анализом институтов разрешения земельных споров и применения мер ответственности за нарушение земельного правопорядка и норм земельного законодательства.

Ограничиваясь запланированным объемом настоящей книги, автор учебника характеризует правовые институты земельного законодательства достаточно компактно, сосредоточившись лишь на главных, фундаментальных положениях их содержания. Краткое изложение - не всегда недостаток печатного издания. Оно позволяет читателю достаточно быстро усвоить схему и структуру изучаемого предмета. Для более глубокого познания всех сторон земельного правопорядка автор приводит перечень дополнительной литературы. Она рекомендуется в прилагаемом списке.



**ОБЩАЯ ЧАСТЬ
ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ
ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Глава 1
ПРЕДМЕТ И МЕТОД ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА**

**1. Понятие предмета регулирования
земельного права**

Российское право имеет сложную структуру. Оно подразделяется на отрасли, институты, юридические нормы, дефиниции и иные структурные элементы.

Отрасль - наиболее крупное структурное подразделение российского права. Земельное право выступает его традиционной, относительно обособленной частью. Как отрасль права оно представляет собой системно упорядоченную совокупность правил поведения (норм), выражающих волю российского государства и направленных на регулирование общественных отношений, складывающихся по поводу рационального использования и сбережения земли как национального богатства России.

Конечно, термин «земля» может рассматриваться в различных смыслах. Он может обозначать земной шар как нашу планету, космический объект и часть мирового пространства. В этой смысле земля выступает объектом правового регулирования международного права. Земля может рассматриваться в качестве среды обитания человека, которая охватывает земную и воздушную оболочку земного шара, его недра, поверхность и ландшафт, животный и растительный мир. В этом значении земля является объектом правового регулирования экологического и природоресурсного права. Третий смысл термину «земля» придается, когда она рассматривается в качестве объекта правового регулирования земельного права. Тогда под словом «земля» понимается часть земной коры, ее поверхностный

слой, расположенный над недрами, в пределах территории, на которую распространяется суверенитет российского государства. Наиболее ценную часть этого поверхностного слоя составляют почвы. Под ними биологи понимают поверхностный слой земли, обладающий плодородием, насыщенный органоминеральным составом и особым, только ему присущим, профильным типом строения. В земельном законодательстве эта часть земной поверхности, как правило, составляет ее лучшую часть и относится к категории «земель сельскохозяйственного назначения».

Земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Эти отношения ЗК РФ именует земельными (п. 1 ст. 3). В этом понимании объектом использования и охраны выступают земли всех категорий и назначения, относящиеся к территории, на которой Российское государство вправе устанавливать свой земельный правопорядок. Ее пределы определены в Конституции РФ, в которой сказано, что территория Российской Федерации включает в себя территорию ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними (ст. 67). Поверхностный слой земной коры в пределах этой территории, за исключением воздушного пространства, признается объектом, по поводу которого в российском обществе складываются общественные отношения, именуемые земельными. Они выступают предметом регулирования земельного права.

Общественные отношения, регулируемые российским законодательством, зачастую не имеют четкой отраслевой однородности, их не всегда возможно «расселить» по однородным отраслевым группам, как студентов по учебным аудиториям. Существует большое число «пограничных» земельных отношений, которые в равной мере иногда считаются предметом регулирования другой смежной отрасли. Речь идет, например, о формах земельной собственности, праве собственности и иных вещных правах на землю граждан и юридических лиц, о сделках по поводу земельных участков. В юридической литературе высказано множество аргументов, что эти правовые институты - составная часть гражданского права. Мы рассматриваем подобные отношения в качестве предмета совместного регулирования земельного и гражданского законодательства.

Этот наш подход, представляется, соответствует предписаниям нового ЗК РФ. В нем сказано, что «имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, водным законодательством, специальными федеральными законами» (п. 3 ст. 3 ЗК РФ).

Основу предмета регулирования земельного права традиционно составляли те отношения, которые характеризуют статус обладателей земельных участков, их взаимоотношения друг с другом либо с государством и его компетентными органами; отношения, характеризующие правовой режим различных категорий земель, правила ответственности за нарушение земельного законодательства; полномочия государственных органов по перераспределению земельных участков между пользователями, по разрешению земельных споров, по контролю и надзору за правильным и рациональным использованием земельных ресурсов.

В условиях формирования рыночной экономики сделана настойчивая попытка изменить предмет регулирования земельного права, исключив из него отношения по поводу земельной собственности и других вещных прав на землю. Первым шагом к тому были предписания Указа Президента РФ от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», в котором сказано, что совершение сделок с земельными участками регулируется гражданским законодательством с учетом земельного, лесного, природоохранительного, иного специального законодательства и настоящего Указа (ст. 1). Как видим, земельное и природоохранительное законодательство были здесь поставлены в зависимость от гражданского законодательства. Впоследствии был принят и введен в действие ГК РФ (часть первая). В нем к объектам гражданских прав отнесены вещи, а в составе недвижимых вещей указаны земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей.

Гражданское законодательство, как известно, определяет правовое положение участников гражданского оборота (ст. 1 ГК РФ). Оно основывается на признании равенст-

ва участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора. Эти принципы важны и необходимы при осуществлении гражданского оборота имуществом, товарами, продукцией, и не в полной мере приемлемы при определении земельной правоспособности субъектов гражданского общества. Правовой режим земель и правоспособность собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков должны преимущественно определяться с учетом природной, экологической и социальной сущности земли. Эти факторы способны учесть только земельное законодательство. Гражданское законодательство должно регулировать лишь общие правила совершения сделок с земельными участками, когда они детально не раскрываются в земельном законодательстве либо специальных федеральных законах о правовом статусе некоторых природных объектов.

2. Методы регулирования земельных отношений

Предмет правового регулирования, его границы могут быть уточнены с помощью метода, присущего той или иной отрасли права. Правда, следует оговориться, что в литературе нет единства в понимании методов отраслевого регулирования. *Метод земельного права* представляет собой способы и приемы воздействия на поведение людей, которые соответствуют характеру и природе земли как природного достояния, жизненно необходимого всем гражданам. В юридической литературе различают метод *императивного*, организационного воздействия посредством обязательных к исполнению предписаний и запретов и *диспозитивный*, определяющий лишь пределы поведения участников земельных отношений, предоставляющий им возможности свободно и самостоятельно регулировать свои взаимоотношения в установленных пределах¹.

В другой учебной литературе говорится, что императивный и диспозитивный методы имеют разновидности. В частности, диспозитивный метод правового регулирования земельных отношений проявляется как рекомендательный, санкционирующий и делегирующий методы².

¹ См.: Земельное право России. - М., Стоглав, 1995, с. 11.

² См.: Ерофеев Б.В. Земельное право России. Общая часть. - М., Юрист, 1994, с. 17.

Представляется, что в этих теоретических утверждениях четко проявляется заимствование методов, присущих другим отраслям российского права, и формальное отождествление их с принципами регулирования земельных отношений.

Под *методами правового регулирования* юридическая наука и практика понимает совокупность приемов, способов и средств, с помощью которых материальное и процессуальное право воздействуют на общественные отношения¹. И такие приемы, способы и средства могут иметь общеправовую, межотраслевую и отраслевую сущность. Так, метод императивных предписаний, по существу является не отраслевым, а общеправовым методом. Он свойственен любой отрасли права.

Вместе с тем, как правило, должны существовать (и они есть в действительности) отраслевые методы правового регулирования, учитывающие специфику предмета своего воздействия. Учет отраслевой специфики в земельном праве достигается тогда, когда при регулировании земельных отношений используются следующие методы,

Метод правового регулирования земельных отношений с учетом природного происхождения земли и ее общечеловеческой значимости. Его регулятивное воздействие проявляется в последовательном осуществлении принципа целевого использования земельных ресурсов России, установления особых разрешительных правил вовлечения земель в гражданский оборот, ограничения распоряжительных прав собственников земель в интересах общества, ведения полноценного земельного кадастра и мониторинга земель и др.

Метод договорного регулирования земельных отношений. Его значимость в условиях рыночной экономики значительно возрастает. Однако данный метод не должен проявляться в установлении полной свободы совершения сделок с землей, что характерно для гражданского законодательства, а в допустимости только законодательно разрешенного оборота земель при обязательной их государственной регистрации.

Метод обязательности государственного контроля и надзора за охраной и рациональным использованием зе-

¹ Юридическая энциклопедия. - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2001, с. 495.

мель. Этот метод предполагает наделение государственных органов исполнительной власти и специально уполномоченных органов полномочиями по контролю и надзору за использованием и охраной земель всех форм собственности и всех категорий земель.

3. Система земельного права

Под *системой земельного права* понимается совокупность правовых институтов, каждый из которых состоит из группы юридических норм, регулирующих однородные земельные отношения, обладающие известным единством. Так правовые нормы, устанавливающие правила использования и охраны земель однородных по природному либо хозяйственному назначению земельных территорий, образуют институты земель сельскохозяйственного назначения, земель населенных пунктов, земель лесного фонда и т.д. Два и более института могут быть объединены в один более сложный институт. Примером является институт государственного управления земельными ресурсами. В него входят институт государственного контроля за использованием и охраной земель, институты земельного мониторинга, государственного земельного кадастра и землеустройства.

Каждый отдельный правовой институт в зависимости от его соподчиненности с другими в структуре земельного права занимает определенное место. Институты, содержащие отправные, общие положения, принципы, действие которых распространяется на все либо большинство регулируемых земельным правом отношений, составляют в своей совокупности *общую часть земельного права*. В нее обычно включаются институты права собственности на землю, земельные права граждан и юридических лиц, являющихся собственниками и иными законными обладателями земельных участков, институт возникновения, изменения и прекращения земельных прав субъектов, институт государственного управления земельными ресурсами, правила разрешения земельных споров и институт ответственности за нарушение земельного законодательства.

Особенная часть земельного права имеет конкретизирующую функцию. В ней группируются правовые институты, определяющие правовой режим отдельных категорий земель.

В нашем учебнике мы выделяем третью, специальную часть учебного курса земельного права. В ней рассматриваются порядок разрешения земельных споров и законодательно предписанные виды юридической ответственности за нарушение сложившегося земельного порядка в Российской Федерации и правила их применения.

4. Земельное право как учебная дисциплина

Система знаний, сведений и информации об основных положениях и содержании земельного права, излагаемых в целях подготовки профессиональных кадров, рассматривается как учебная дисциплина. Она может отличаться от системы отрасли земельного права по объему сведений, исходя из плановых учебных часов.

В учебной дисциплине наряду с основными положениями общей части земельного права обычно рассматриваются такие вопросы, как предмет, метод, система земельного права, понятие и особенности земельных правоотношений, история земельного права и его источники, методологические и теоретические основы земельного права в его становлении и развитии. Кроме того, может быть включена специальная часть, освещающая законодательные основы и особенности правового регулирования земельных отношений в зарубежных странах.

5. Земельное право как наука

Как отрасль науки земельное право изучает общественные процессы и проблемы, возникающие в связи с регулированием земельных отношений. Как научная отрасль земельное право призвано обеспечить повышение эффективности земельно-правовых норм, способствовать совершенствованию земельного законодательства в целях организации более рационального использования и охраны земель. Она выявляет проблемы, противоречия, пробелы и тенденции в регулировании земельных отношений правовыми нормами, предлагает меры по совершенствованию действующего законодательства, разрабатывает научные основы его классификации и систематизации.

Исследуя закономерности развития действующего российского законодательства, наука земельного права вместе с тем не оставляет без внимания земельное законодатель-

ство дрсветского периода, проводит сравнительный анализ правового регулирования земельных отношений и выявляет тенденции развития его в зарубежных странах.

Глава 2

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СОВРЕМЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВОПОРЯДКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Крестьянская реформа 1861 г.

Формирование крепостного права уходит во времена становления Киевской Руси. Предки крестьян - люди (или смерды) были в основном свободными, самостоятельными землевладельцами. Они вели семейное натуральное хозяйство. В то время подлежали усиленной охране все частные землевладения. На это указывает текст ст. 34 Русской Правды (Краткая редакция). В ней был установлен высокий штраф за порчу межевого знака, чем подчеркивалась забота Древнерусского государства об обеспечении устойчивости земельного правопорядка.

Затем со временем выделяются «лучшие мужи» ~ владельцы феодальных вотчин. Крупное землевладение позволяло применять более эффективные способы земледелия. Семьи общинников постепенно теряли свою свободу, платя различные поборы крупным землевладельцам — «княжьям», «мужам», боярам. Когда князья и бояре, обогатившись на войнах, прибрали к своим рукам большие земельные наделы, появилась необходимость их обработки руками наемных холопов. Вследствие этого возникла потребность в прикреплении крестьян к землям князей и бояр и подчинении их воле хозяев этих земель. Возникла необходимость введения крепостного права.

Развитию феодальных отношений способствовали такие обстоятельства, как почти двухвековое господство над Древнерусским государством Золотой орды. Систематическая потребность выплаты дани при рутинном состоянии средств земледелия того периода могла быть удовлетворена лишь путем закрепощения личности земледельца.

Феодальная раздробленность являлась существенным тормозом развития регионов. Она сдерживала обмен между ними, консервировала развитие сельского хозяйства, земледелия, ремесел, всех сфер общественной жизни.

Высшие слои феодального сословия находились, как правило, в оппозиции государю и централизации государственного управления. Появилась потребность формирования нового класса, которым стали помещики-дворяне. Им выделялись земельные поместья под условием службы государю. Массовая передача земель московским служивым людям произошла в конце XV в. после присоединения Новгорода к Москве. Иван III пожаловал им конфискованные новгородские земли. Помещичье землевладение в дальнейшем стало важной формой хозяйствования в средневековой Руси.

В 1565 г. Иван Грозный разделил земли государства на земские (обычные), и опричные (особые), включив в последние земли оппозиционной княжеско-боярской аристократии. В результате не только был нанесен удар по старой феодальной знати, но и подорвана ее экономическая основа, поскольку раздаваемые земли перешли служивым людям.

В 1580 г. церковным Собором было принято решение, запрещающее митрополитам, архиереям и монастырям покупать вотчины у служилых людей, принимать земли в заклад и на помин души, увеличивать каким-либо другим способом свои земельные владения.

Во второй половине XVI в. была проведена повсеместная опись вотчинных земель, информация о которых была занесена в писцовые книги, что способствовало упорядочению финансовой и налоговой систем и служилых обязанностей феодалов. В дальнейшем государство провело повсеместное описание земель с подразделением их на окладные единицы («сохи»). Полученная информация и документация способствовали созданию системы крепостного права.

В общегосударственном масштабе крепостное право оформилось Судебником 1497 г. и последующими указами о заповедных и урочных летах 1591 г. В указах определялись сроки для возвращения беглых крестьян. В одном из них был установлен пятилетний срок для сыска беглых крепостных. Полное прикрепление крестьянина к земле и подчинение его административной и судебной власти феодала окончательно оформились Соборным уложением 1649 г.

В дальнейшем крепостное землевладение стало испытывать влияние новых исторических потребностей. Созда-

вались промышленные предприятия, которые испытывали потребность в рабочей силе. Появились деревни, прикрепленные к заводам. Указом «О покупке к заводам деревень» отменялся запрет для купцов и промышленников покупать населенные деревни, вводился запрет продажи таких деревень отдельно от заводов и без разрешения Берг- и Мануфактур-коллегии. Запрещалось использование прикрепленных деревень в качестве залога.

Указом от 12 декабря 1791 г. купцам, мещанам и всем крестьянам, кроме помещичьих, было предоставлено право покупать земли. А с 3 марта 1848 г. такое право было предоставлено и помещичьим крестьянам. Указ от 20 февраля 1803 г. «О свободных хлебопашцах» предоставил помещикам право (но не обязанность) отпускать своих крестьян на волю за установленный ими самими выкуп. С 1842 г. помещики уже были вправе предоставлять по договору крестьянам землю в пользование, за что крестьяне должны были нести в пользу помещика определенные повинности, сохранялись права помещика вершить суд и расправу над крестьянами за проступки и малозначительные преступления.

Названные подвижки в российском крепостном законодательстве свидетельствуют, что к концу XIX в. российскому правительству и общественности стало очевидно, что крепостное право себя изжило. Об этом свидетельствовали также усилившиеся крестьянские волнения и возросшие потребности развивающейся промышленности в свободной рабочей силе. В начале 1857 г. под личным председательством царя был утвержден Особый комитет, который занялся «принятием мер к постепенному освобождению крестьян». Замысел реформы изложил сам император следующими словами: «Мы желали, давая личную свободу крестьянам и признавая землю собственностью помещиков, не сделать из крестьян людей бездомных и потому вредных, как для помещиков, так и для государства»¹.

В основу крестьянской реформы был положен опыт Франции и Пруссии, в которых была создана дробная поземельная собственность, в результате чего появился класс мелких собственников земли. Законодательные меры этих стран предусматривали выкуп крестьянами земли в

¹ Иванов И. Падение крепостного права в России. - СПб., 1902, с. 394.

собственность.

Земельная реформа 1861 г. была осуществлена на *принципах*, сформулированных при императоре Александре II:

а) собственность на землю сохраняется за прежними владельцами-помещиками;

б) крестьяне получают усадьбную оседлость и наделы на условиях последующего выкупа или отработки;

в) крестьяне выступают как социальный субъект земельно-правовых отношений только в составе общины;

г) всемерно должен быть обеспечен фискальный и казенный интерес при реорганизации земельных отношений.

Манифестом от 19 февраля 1861 г. и Положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, было объявлено, что крестьяне освобождаются от крепостной зависимости и наделяются землей за выкуп. Землю они получали не в собственность, а лишь в «постоянное пользование». За пользование землей крестьяне должны были отбывать в пользу помещиков натуральные повинности или компенсировать их деньгами. В результате реформы крепостные крестьяне становились «временно обязанными» и должны были по-прежнему работать бесплатно на помещика. По истечении девяти пореформенных лет крестьянам разрешался выкуп земли. Порядок выкупа определялся специальным Положением о выкупе. Оно различало право выкупа усадьбы и право выкупа полевого надела. Усадьбу можно было выкупить при отсутствии недоимки на наделе крестьянина. Полевая земля выкупалась только с согласия помещика. Одновременно помещику было предоставлено право принудить крестьян перейти на выкуп, если ему это было выгодно. Помещики были заинтересованы в получении всей выкупной суммы сразу, чтобы создать капитал для перехода к новым формам хозяйства. Царское правительство за счет казны выдавало помещикам ссуду в размере 75-80% причитающейся им с крестьян выкупной суммы, а крестьяне должны были погасить эту ссуду в течение 49 лет, внося в казну ежегодно так называемые «выкупные платежи».

Размер надела крестьян определялся «местными положениями». В них устанавливались для каждой отдельной местности две нормы наделов – низшая и высшая. Только в степной полосе была одна так называемая «указная норма». Помещик имел право обязать крестьян при-

нять высшую норму наделов. Но он не был обязан давать крестьянам больше земли, чем им причиталось по низшей норме. В плодородных районах помещики выделяли чаще наделы по низшей норме, а где были малоплодородные наделы, обязывали крестьян получать самую высшую норму наделов.

В законодательстве об отмене крепостного права сохранился ряд других правил, имевших своей целью сохранить власть помещиков над крестьянами. Им было разрешено требовать, чтобы крестьяне переносили свои усадьбы в другое место, обмена крестьянских земель на свои земли, если это вызывалось интересами помещичьего хозяйства.

Положение от 19 февраля 1861 г. устанавливало, что крестьяне, вышедшие из крепостной зависимости, в обязательном порядке объединяются в сельские общества. Как правило, сельское общество образовывалось путем объединения крестьян, принадлежащих одному помещику. Оно могло состоять из одного селения или из части большого селения, населенного крестьянами, принадлежащими разным помещикам.

Сельское общество являлось поземельным союзом крестьян, связанных общностью землепользования (при общинном порядке землевладения) и в то же время административной единицей, выполняющей административные и полицейские функции. Все члены общества были связаны круговой порукой. Без согласия общества крестьянин не мог уйти на заработки за пределы места своего жительства.

Надельная земля предоставлялась не каждому лицу в отдельности, а крестьянскому двору, крестьянской семье в лице ее представителя — домохозяина. Он нес ответственность перед обществом за исправное отбывание повинностей. Без согласия домохозяина отдельные члены семьи не могли уйти на заработки, менять место жительства и т.п. Для наделного крестьянского землевладения было характерно наличие множества разрядов крестьянских хозяйств, отличавшихся друг от друга размерами надела, условиями выкупа, характером землевладения. На основе материалов земской статистики исследователи тех лет писали, что крестьяне делятся на следующие разряды: дарственники, собственники, полные собственники, государственные, государственные с общинным владением, государ-

ственные с четвертным владением, государственные из помещичьих, удельные, арендаторы казенных участков, безземельные, собственники бывшие помещичьи, на выкупной усадьбе, собственники бывшие удельные, поселяне-собственники, переселенцы, дарственные бывшие помещичьи, собственники бывшие государственные, вольноотпущенные, безоброчные, свободные хлебопашцы, временно-обязанные, бывшие фабричные и др., а затем еще крестьяне приписные, пришлые и др. При такой разнородности разрядов и правовых состояний права крестьян - землепашцев и радетелей земли российской естественно были трудно различимы. Безземелье и бесправие вело российского крестьянина к волнениям и требованию реформ...

2. Столыпинские реформы земельного правопорядка России

Первая земельная реформа в России не принесла экономического процветания крестьянам, получившим за выкупные платежи от 2,5 до 5,7 десятин среднедушевой наделной земли. Они не соответствовали трудовым силам и потребностям земледельческого населения.

Последовавшая в начале XX в. вторая реформа в сельском хозяйстве и землепользовании России стала именоваться по имени премьер-министра того времени П.А. Столыпина. Эта реформа, существенно не затрагивая правового статуса помещичьих земель, имела своей целью внести коренные изменения в правовое положение личности и землевладения крестьянства. Так, Указом от 8 ноября 1905 г. были отменены выкупные платежи за наделные земли, отведенные крестьянам в ходе реформы 1861 г. В основе последующих указов от 4 марта и от 15 ноября 1906 г. и Закона от 14 июня 1910 г. лежала концепция замены общинного крестьянского землевладения и землепользования частной (подворной). Согласно указам, выход крестьян из общины был поставлен вне зависимости от согласия общества. Каждому домохозяину предоставлялось право требовать закрепления за ним надела земли в частную собственность и выделения из общины даже в том случае, если размер этого надела превышал норму, причитающуюся на долю двора в данном сельском обществе на момент выдела.

В тех земельных обществах, в которых в течение 24 лет не было общих переделов, общинный порядок земле-

владения считался ликвидированным. За отдельными домохозяевами закреплялись в частную собственность находящиеся в их владении участки.

Общество обязывалось выделять землю выходящим из общины крестьянам в одном месте (отруб). Крестьянам разрешалось перенести свои усадьбы и образовать хутор. Были установлены способы удостоверения права собственности крестьян на подворные участки и определен порядок их отчуждения. Был значительно ограничен принцип семейной собственности в крестьянском дворе. Собственниками земли и имущества по указу становились не семья в целом, а глава семьи — домохозяин.

Значительное место в столыпинской реформе отводилось землеустройству. Законом о землеустройстве от 29 мая 1911 г. определялись способы раздела земельных обществ, порядок выдела земли при выходе из общины и преобразование различных форм владения землей при создании отрубов и хуторов. Царское правительство поощряло также переселение крестьян из европейских областей России в поисках свободных земель в Сибирь и на Дальний Восток. Этот процесс происходил неодинаково в различных губерниях России. В районах с наибольшим расслоением крестьянства, где устанавливались высокие цены на землю, число крестьян, вышедших из общин, было значительно (до 40%). В районах, где цены на землю были низкие, процент хозяйств, вышедших из общин, был незначительным (до 7%). Всего до 1917 г. около 28% крестьянских хозяйств перешло от общинного к подворному владению землей.

В период столыпинской реформы окончательно сложился земельный правовой порядок Российской империи, который просуществовал до 1917 г. По правовому режиму земельной фонд России того периода включал:

государственные земли. К ним по закону относились земли, не принадлежащие никому в особенности, т.е. ни частным лицам, ни сословиям лиц, ни дворянскому ведомству, ни установлениям. Таковыми признавались казенные земли, пустопорожные и дикие поля, леса, морские берега, озера, судоходные реки и их берега. Если земли состояли в ведомстве казны, то они именовались также казенными.

Земли, имевшие чисто стратегическое и военное значение (занимаемые крепостями и другими сооружениями), не могли быть предметом товарного оборота, казенные

земли могли предоставляться в пользование частным лицам.

Временным правительством в марте 1917 г. удельные и кабинетские земли были включены в состав государственных земель;

монастырские земли. Православному духовенству отводились лучшие земли в увеличенном размере, Одновременно архиерейским домам и монастырям не запрещалось приобретать в собственность всякого рода ненаселенные недвижимые имения, как покупкой, так и через дар или завешания от частных лиц. Ограничения в праве собственности монастырей и архиерейских дворов были двух видов:

а) запрет на владение или приобретение недвижимых имений;

б) запрет на отчуждение в посторонние руки земельных угодий, отведенных казной. Правовой режим церковных и монастырских земель и источники их образования почти не отличались друг от друга;

майоратские земли. Этот вид землевладения возникал по инициативе царя, который своей властью жаловал имения отдельным преданным ему сановникам на праве майората (потомственного владения). Майоратское владение было недробимым: оно не могло отчуждаться, закладываться или иным путем уменьшаться. Имение в целом переходило только к старшему наследнику. С прекращением наследников мужского пола майоратское имение возвращалось в казну. Законом от 21 октября 1906 г. было разрешено владельцам майоратских имений отчуждать крестьянам за деньги участки из состава этих имений;

частновладельческие земли. До столыпинской реформы данное право принадлежало исключительно дворянам-помещикам. Лишь Указом от 9 ноября 1906 г. субъектом права собственности на надельную землю был признан и крестьянин;

посессионные земли. Субъектами права собственности посессионных земель были владельцы посессионных заводов, имеющих пособие от казны или в людях, или в землях, или в лесах, или в рудниках;

общественные земли. Правовой режим этих земель в законодательстве России не был разработан. В Своде законов Российской империи было дано лишь общее перечисление субъектов права собственности на общественные

земли. Ими признавались города и городские общества: дворянские общества, общества сельских обывателей, земства и земские учреждения.

3. Земельное законодательство советского периода

Первым законодательным актом советского государства стал Декрет Всероссийского съезда Советов от 26 октября (7 ноября) 1917 г. «О земле».

Согласно Декрету, земли, принадлежащие помещикам (а также принадлежащие им строения и сельскохозяйственный инвентарь), удельному ведомству (царской фамилии), церквям и монастырям, -конфисковывались, то есть безвозмездно отчуждались, изымались у бывших собственников и без выкупа и компенсации передавались в пользование крестьян.

Земли рядовых крестьян и рядовых казаков не изымались. Участки земли с высококультурным хозяйством, сады, плантации, рассадники, питомники, оранжереи и другие не подлежали разделу и передавались в исключительное пользование государства или общин. В исключительное пользование были переданы конные заводы, казенные и частные племенные скотоводческие и другие хозяйства. На их базе создавались первые государственные хозяйства (совхозы), а также первые сельскохозяйственные коллективные объединения беднейших крестьян.

С отменой частной собственности на землю были ликвидированы все дореволюционные вещные права на землю. Сложившиеся до Октябрьской революции категории землевладения полностью были упразднены.

В основу Декрета «О земле» был положен «Крестьянский наказ о земле». В ст. 1 Наказа было сказано, что земля не может быть ни продаваема, ни покупаема, ни сдана в аренду либо в залог, ни каким-либо другим способом отчуждаема. В соответствии с требованиями крестьян были установлены принципы землепользования: право пользования землей получили все граждане Российского государства, желающие обрабатывать ее своим трудом, наемный труд не допускался.

Дальнейшее развитие земельно-правовые принципы получили в Декрете «О социализации земли» от 19 февраля 1918 г. Он исходил, как и Декрет «О земле», из того, что

частная собственность на землю отменяется навсегда и что земля является общенародным достоянием и передается трудящимся на началах уравнительного землепользования.

Декрет «О земле» действовал в течение шести лет, но его положения легли в дальнейшем в основу советского земельного законодательства. Так, были приняты Декрет СНК от 29 декабря 1917 г. «О запрещении сделок с недвижимостью», Декрет ВЦИК от 27 мая 1918 г. «О лесах», Декрет СНК РСФСР от 30 апреля 1920 г. «О недрах земли».

С 1922 г. началась кодификация земельного законодательства, преследовавшая цель: «создать стройный, доступный пониманию каждого земледельца свод законов о земле». Кодификация завершилась созданием ЗК РСФСР 1922 г. В его основных положениях подтверждалось, что вся земля в пределах РСФСР, в чьем бы ведении она ни состояла, составляет собственность рабоче-крестьянского государства и образует единый государственный земельный фонд.

ЗК РСФСР 1922 г. подробно урегулировал трудовое землепользование крестьян-единоличников, так как единоличная форма землепользования была в тот период преобладающей. Одновременно была разрешена трудовая аренда земли и применение вспомогательного наемного труда в единоличных крестьянских хозяйствах.

Одновременно ЗК РСФСР 1922 г. предусматривал коллективные формы землепользования, различая три их формы: сельскохозяйственные коммуны, сельскохозяйственные артели и товарищества по совместной обработке земли. Определенное место в ЗК РСФСР 1922 г. было уделено совхозам как государственным сельскохозяйственным предприятиям в сельском хозяйстве.

Преобладающая часть ЗК РСФСР 1922 г. была посвящена регулированию земельных отношений в сельском хозяйстве. Правовой режим других категорий земель регламентировался в самой общей форме.

Первым общесоюзным законом, определившим правовой режим всех категорий земель, стали Общие начала землепользования и землеустройства, утвержденные ЦИК СССР 15 декабря 1928 г. Они определили компетенцию СССР и союзных республик по распоряжению государственным земельным фондом, которым стала вся земельная территория СССР, ранее именовавшаяся в Декрете «О

земле» всенародным достоянием. Общие начала землепользования и землеустройства определяли основные принципы и правила земельного правопорядка в РСФСР и других союзных республиках на протяжении сорока лет. В 1968 г. им на смену были приняты Основы земельного законодательства СССР и союзных республик. Они отразили все изменения в правовом режиме отдельных категорий земель, первоначально, как правило, излагавшихся во многих подзаконных правовых актах (чаще всего в совместных постановлениях Совета Министров и ЦК ВКП(б), либо Примерном уставе сельскохозяйственной артели, Положении о землях, предоставленных транспорту, и др.).

На протяжении всех лет советского периода земельный правопорядок постоянно реформировался. В основе этих реформ находилась идея преимуществ крупного социалистического земледелия, создания в сельском хозяйстве крупных совхозов и колхозов на базе государственной или кооперативной формы собственности на средства производства и праве постоянного (бессрочного) пользования землями сельскохозяйственного назначения. Последующие реформы 1953 г., 1965 г., принятие Продовольственной программы 1982 г. и внедрение методов внутрихозяйственного, арендного и семейного подрядов на селе не дало ожидаемого результата. Нужны были более радикальные изменения в правилах пользования и владения землями в Российской Федерации. И они были проведены в последнем десятилетии ушедшего столетия.

4. Современная земельная реформа в Российской Федерации и ее результаты

С 1990 г. в Российской Федерации был взят курс на развитие рыночной экономики. Земельный правопорядок, основанный на монополии государственной собственности на землю и другие природные ресурсы, препятствовал формированию рыночных отношений.

Необходима была реформа советского землепользования. 23 ноября 1990 г. был принят Закон РСФСР «О земельной реформе». Он предусматривал, что земельная реформа имеет целью перераспределение земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны

земель на территории РСФСР (ст. 1). При проведении земельной реформы предусматривалась передача земли гражданам в собственность бесплатно. Монополия государства на землю на территории РСФСР отменялась.

Использование земли в РСФСР стало платным. Собственники земли, землевладельцы и землепользователи, кроме арендаторов, облагались ежегодным земельным налогом.

Для проведения операций, связанных с оценкой, куплей, продажей земель, провозглашалось создание Российского земельного банка. Об этом указании было забыто еще до отмены этого исторического Закона.

В процессе осуществления земельной реформы было разрешено создавать специальный земельный фонд для последующего перераспределения земель и наделения земельными участками в первоочередном порядке для организации крестьянских хозяйств, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства. В этот фонд предлагалось включать часть земель, используемых не по целевому назначению, а также выбывших из оборота или переведенных в менее ценные угодья.

Земельная реформа осуществлялась одновременно с аграрной, предусматривавшей создание нового уклада в сельском хозяйстве Российской Федерации - крестьянских (фермерских) хозяйств - и реорганизацию колхозов и совхозов. Был принят Закон РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», введенный в действие с 1 января 1991 г.

Для ведения крестьянского хозяйства земля предоставлялась в собственность граждан бесплатно в пределах средней земельной доли, сложившейся в данном административном районе, в расчете на одного работающего в сельском хозяйстве. Дополнительная земельная площадь для ведения крестьянского хозяйства до предельных норм, устанавливаемых в республиках, краях, областях, могла быть получена за плату.

Работникам, вышедшим из колхоза (совхоза) с целью организации крестьянского хозяйства, колхоз (совхоз) должен был выдать в счет акций средства производства или выкупить акции. Если колхоз (совхоз) не имел такой возможности, то он обязан был выступить для крестьянского хозяйства гарантом получения кредитов в банке на

эту сумму и компенсировать проценты за пользование ими.

В период с 1990 г. издается большое количество указов Президента РФ и правительственных правовых актов о порядке и правилах осуществления земельной реформы и перераспределении земель между собственниками и пользователями земельными участками. Одновременно важное место среди законодательных предписаний о реализации земельной реформы стали занимать нормы ГК РФ (части первая и вторая). Они способствовали формированию земельного рынка, предписывая законом разрешенные формы сделок с земельными участками.

В ходе земельной реформы в Российской Федерации произошли значительные преобразования. Ликвидирована монополия государственной собственности на землю. Проведена реорганизация колхозов и совхозов, осуществлена приватизация более ста миллионов гектаров земель. В итоге почти двенадцать миллионов работников бывших колхозов и совхозов стали собственниками земельных долей. Сформирован значительный слой крестьянских (фермерских) хозяйств, которым в распоряжение передано свыше тринадцати миллионов гектаров земель. Создан фонд перераспределения земель на площади 32 миллионов гектаров. В собственность граждан передано 63% всех сельскохозяйственных земель. Собственниками приватизированных предприятий и иных объектов недвижимости выкуплено 10 тысяч земельных участков под такими предприятиями. В городах и поселениях городского типа в собственность граждан и юридических лиц передано шесть процентов земли.

Вместе с тем земельная реформа, по мнению Правительства РФ, не доведена до конца, поэтому им 26 июня 1999 г. была разработана и утверждена Федеральная целевая программа «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999-2002 годы»¹. В ней сказано, что перед Россией стоит сложная задача завершения реформирования земельных отношений и создания российской национальной системы землепользования, которая позволила бы соединить свободу владения землей, ее эффективное использование и социальную справедливость при распределении земли.

¹ СЗ РФ, 1999, № 27, ст. 3379.

Целями земельной реформы признаны: повышение эффективности использования земли, создание условий для увеличения социального, инвестиционного и производительного потенциала земли, превращение ее в мощный самостоятельный фактор экономического роста. Программой намечено разработать и реализовать комплекс взаимосвязанных правовых, организационных, финансовых, научно-технических, землеустроительных и иных мер, позволяющих в 2002 г. создать эффективный механизм регулирования земельных отношений и государственного управления земельными ресурсами, намечено укрепить гарантии конституционных прав граждан на землю.

Для правового обеспечения названной программы предусмотрены меры по совершенствованию законодательства, регулирующего отношения собственности на землю и другую недвижимость. Намечена разработка проектов федеральных законов об оценке земли, о государственном регулировании и особенностях ограниченного оборота сельскохозяйственных земель, о землях городов и иных поселений, о порядке изъятия земельных участков в государственную и муниципальную собственность.

Глава 3

ЗЕМЕЛЬНЫЙ ПРАВОПОРЯДОК

КАК ИНСТИТУТ РОССИЙСКОГО ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

1. Понятие правового порядка

Российская Федерация является правовым государством, которое развивается на основе принятой Конституции и не противоречащих ей законов и иных правовых нормативных актов. Конституция РФ, законодательные и иные нормативные акты определяют правовой порядок, который складывается в российском гражданском обществе.

В юридической литературе правовой порядок по существу утратил свое двухсловное наименование, став общеизвестным термином «правопорядок». Понятие правопорядка и его структура в общетеоретическом плане трактуются не однозначно.

Есть понимание правопорядка как внутренне согласо-

ванной и урегулированной системы правовых отношений¹. В этом случае правопорядок отрывается от своей законодательной, нормативной основы и отождествляется как бы только с субъективными правами и юридическими обязанностями участников правоотношений.

Когда правопорядок называют правовой формой образа жизни, обеспечивающей нормальное функционирование общества², то тем самым превращают его в эталон (образец), которому должны следовать члены общества. Тем самым правопорядок из реального бытия переносится в область правосознания. Некоторые авторы отождествляют правопорядок с процессом соблюдения, исполнения, применения закона и подзаконных актов³, то есть с процессуальной формой регулирования правом общественных отношений.

Правовой порядок в своем первом слове указывает, что это юридическая категория и сфера ее функционирования - правовое пространство. Второе наименование указывает на сущность и содержание этого явления как правильного, налаженного состояния⁴.

Поскольку право выполняет функцию регулятора общественных отношений, то целью его регулятивного воздействия выступает формирование стабильного, правильного состояния общественных отношений, соответствующих основам конституционного строя и законодательным предписаниям. Следовательно, правовой порядок немислим без своей нормативно-правовой основы. Она формирует образ (эталон) поведения, который участники регулируемых правом общественных отношений трансформируют в правовые отношения.

Право, закон, правовой акт не формируют предписываемый ими правопорядок непосредственно. Их регулятивное воздействие осуществляется посредством механизма, способного письменные предписания закона, нормативного

¹ Борисов В.В. Социалистическая законность и правопорядок советского общества. - Саратов, 1961, с. 45.

² Комаров С.А. Общая теория государства и права. Учебник. - М., 1997, с. 373.

³ Общая теория права. Учебник для вузов. Под ред. А.С. Пиголкина. - М., 1996, с. 263.

⁴ См.: Ожегов СИ. Словарь русского языка. - М., Русский язык, 1990, с. 565.

правового акта воплотить в реальные действия, поступки законопослушных субъектов, заинтересованных в стабильности правильно налаженного состояния правовых отношений.

Система этого механизма, на наш взгляд, в полной мере еще не осмыслена правовой доктриной. Сейчас высказан такой подход в понимании структуры (элементов) правопорядка. К ним авторы относят право и законность как нормативно-юридическую его основу; правомерное поведение субъектов правовых отношений, признаваемых содержанием правового порядка; участников правовых отношений, наделенных субъективными правами и юридическими обязанностями¹.

Действительно Конституция РФ, законодательные и иные источники российского права составляют юридическую нормативную основу правового порядка, выступают его исходным началом и условием существования. Но содержанием правопорядка выступают не только правомерные действия субъектов правовых отношений. Российскому демократическому государству нужно не просто законопослушание граждан, а воплощение в жизнь реально осуществляемых гражданами прав и свобод. Они признаны высшей ценностью. Одновременно закон возлагает на граждан ряд обязанностей, которые должны ими исполняться. Федеральные законы, помимо этого, защищают законные интересы граждан. Тем самым содержание правового порядка формируется путем воплощения в общественных отношениях законодательно признанных за гражданами их прав и законных интересов и исполнения ими возложенных на них юридических обязанностей. Носители прав, свобод, законных интересов и юридических обязанностей являются участниками правовых отношений. Они — субъекты правопорядка. Их поведением права и обязанности из предписанного законом «эталона» (образца) становятся реальностью, частью правопорядка, если эти субъекты обладают необходимым уровнем правосознания и в силу этого готовы к законопослушанию. Тем самым необходимый уровень правосознания субъектов правопорядка выступает самостоятельным важным его элементом.

Определенная часть субъектов правового порядка

¹ См.: Теория государства и права. Курс лекций /Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М., Юристъ, 1999, с. 521.

всегда готова послушно следовать требованиям закона. Другая часть делает это только под воздействием экономических стимулов либо государственных мер принуждения. Конституция РФ устанавливает правило: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (ст. 2). Этим Конституция РФ, по существу, признает, что государство обязано участвовать в формировании правового порядка. Следовательно, можно сказать, что государственное управление формированием и укреплением правового порядка - необходимое условие его стабильности и законности.

Суммируя сказанное, мы приходим к выводу, что правовой порядок имеет присущую ему структуру. Он включает в себя конституционные и иные нормативно-юридические предписывающие правила поведения, адресованные участникам регулируемых общественных отношений, субъектов правового порядка, уполномоченных и обязанных следовать правовым предписаниям; уровень их правового сознания, как условие правомерного поведения; права, законные интересы и юридические обязанности, реализация которых формирует содержание правопорядка, и государственное управление правовым порядком как условие его стабильности.

Российское право, аккумулируя в своей структуре все юридические правила, нормы, дефиниции, принципы и правовые идеи, регулирует многообразные общественные отношения (конституционные, финансовые, имущественные, земельные, трудовые и т.д.).

Отраслевая структура права необходима потому, что каждый однородный вид общественных отношений нуждается в присущих ему механизмах, способах и методах правового воздействия, учитывающих их природу, сущность, специфику и особенности. И поскольку российское право в целом выступает нормативной основой правового порядка в пределах Российской Федерации, то дифференциация его регулирующих структур и механизмов по отраслевому предмету, неизбежно вызывает к жизни существование отраслевых видов правопорядка (конституционного, административного, экологического, земельного, трудового и т.д.).

Из сказанного можно сделать общий вывод о том, что помимо общетеоретических знаний о понятии, сущности и содержании правового порядка как общетеоретической ка-

тегории, также важен и необходим анализ отраслевых видов правопорядка. Эта проблема в российской правовой доктрине остается пока мало исследованной, хотя первые шаги в этом направлении нами уже сделаны¹.

2. Понятие земельного правопорядка

Когда применительно к какой-то сфере общественных отношений употребляют термин «порядок», то под ним понимают сложившуюся устойчивую их упорядоченность. Она может складываться в различных сферах жизни общества. Поэтому правомерно говорить о социальном, экономическом, политическом и правовом порядке.

Порядок, именуемый «правовым», образуется в связи с правом и базируется на нем. Решающее значение в словосочетании «правовой порядок» имеет понятие «право». Но правопорядок не тождествен слову право. Он - результат действия права и законности.

Право имеет сложную структуру. Будучи совокупностью правил поведения (норм), оно обособляет их по отраслям, правовым институтам, некоторым другим группам. Отрасль права, как наиболее крупный структурный элемент правовой системы, регламентирует и упорядочивает широкую область общественных отношений, связанных между собой известным родством по предмету регулирования. Она придает им устойчивость, упорядоченность, свойственную чертам правового порядка, отражающего особенности регулируемых правом родственных общественных отношений. В связи с этим мы считаем правомерным, что в результате воздействия правовых норм отраслевого законодательства складывается соответственно присущий им правопорядок. Можно и правомерно утверждать о существовании в российском обществе отраслевых видов правопорядка, в том числе земельного.

Земельный правопорядок — это совокупность правовых отношений, сложившихся на принципах Конституции РФ и земельного законодательства между субъектами земельных отношений, которые реализуют принадлежащие им земельные права и законные интересы и подлежащие ис-

¹ См.: Духно Н.А., Чубуков Г.В. Земельный правопорядок и ответственность. - М., ИЗП, 1998; Духно Н.А. Экологический правопорядок: понятие, структура, государственное управление. - М., ИЗП, 1999.

полняют возложенные на них обязанности в области рационального использования земли как природного объекта и принадлежащих им земельных участков.

Надлежащее функционирование и стабильность земельного правопорядка обеспечивается высоким правосознанием субъектов земельных правоотношений, надзором и контролем государственных и общественных органов, уполномоченных охранять земельный правопорядок, привлекать к юридической ответственности нарушителей земельного законодательства.

Понятие земельного правопорядка по смыслу близко, но не тождественно с термином «правовой режим земель». Такой термин иногда употребляется в земельном законодательстве. Например, в пределах земель природоохранного назначения вводится особый правовой режим использования земель, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, которые не совместимы с основным назначением этих земель (п. 4 ст. 97 ЗК РФ).

Правовой режим характеризует юридические черты земель различных категорий, распорядок дел и действий субъектов, наделенных правом управления земельными ресурсами либо правом владения, пользования и распоряжения земельным объектом. Можно различать общий и специальный правовой режим земель.

Общий правовой режим вводится на землях, предназначенных для единого целевого использования. В настоящее время все земли в пределах Российской Федерации подразделены на семь категорий (фондов), которые различаются режимом целевого назначения, соответствующим их природным свойствам. Характеристике этих правовых режимов посвящены самостоятельные главы учебника.

Специальный правовой режим может быть предусмотрен в законе для земельных территорий (угодий, фондов, зон), охрана которых осуществляется более строго, а хозяйственная деятельность на этих землях либо запрещена, либо осуществляется с указанными в законе ограничениями. К таким землям относятся пашни, земли, занятые плодовыми и другими ценными многолетними насаждениями, земли природоохранного, природно-заповедного назначения, лечебно-оздоровительные местности и т.п.

Соблюдение правового режима земель различного назначения — «непременная правовая обязанность каждого собственника, землевладельца, землепользователя и арен-

датора. В этом смысле устойчивый правовой режим земель, его сохранение и поддержание является составной частью, элементом земельного правопорядка, предписанного российским законодательством. Вместе с тем земельный правопорядок, как сложившаяся, устойчивая совокупность правомерных действий участников земельных отношений, регулируемых законом, более широкая правовая категория, чем правовой режим. Составными частями, элементами земельного правопорядка, помимо правового режима различных земель, выступают также такие земельно-правовые институты, как право собственности на землю, права и обязанности собственников земли (и иных правообладателей) по использованию и охране принадлежащих им земельных участков, мониторинг земель, землеустройство, государственный земельный кадастр, защита прав на землю и разрешение земельных споров, виды юридической ответственности за правонарушения в области использования земель, государственное регулирование земельных отношений, землеустройство, разрешение земельных споров, ответственность за нарушение земельного законодательства.

Нормативной базой земельного правопорядка выступает земельное законодательство. Оно в соответствии с Конституцией РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Земельное законодательство состоит из ЗК РФ, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Федерации. Нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Федерации, должны соответствовать ЗК РФ (п. 1 ст. 2 ЗК РФ).

Земельные отношения могут регулироваться также указами Президента РФ, которые не должны противоречить ЗК РФ, федеральным законам. Правительство РФ принимает решения, регулирующие земельные отношения, в пределах полномочий, определенных ЗК РФ, федеральными законами и указами Президента РФ, регуливающими земельные отношения.

На основании и во исполнение ЗК РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Федерации органы исполнительной власти и органы местного самоуправления субъектов Федерации в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

Эти предписания действующего ЗК РФ четко указывают, что в Российской Федерации следует различать три уровня земельного законодательства: федеральное, законодательство субъектов Федерации и нормы земельного права органов местного самоуправления. Все они в своей совокупности являются нормативной правовой основой земельного правопорядка России.

Многоуровневое земельное законодательство, призванное определять непротиворечивые требования к содержанию земельного правопорядка, достигает этого посредством установления соподчиненности (иерархии) правовых актов по их юридической силе и воплощению в законодательных и иных правовых актах основных принципов земельного законодательства. *ЗК РФ и изданные в соответствии с ним иные акты земельного законодательства должны основываться на следующих принципах:*

учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важной составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной деятельности и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде;

приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат;

участие граждан и общественных организаций (объе-

динений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством;

единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами;

приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изъятие ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, занятых лесами первой группы, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. Установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий;

платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Федерации;

деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства;

разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность ее субъектов и собственность муниципальных образований, согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами;

дифференцированный подход» к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться при-

родные, социальные, экономические и иные факторы;

сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

При регулировании земельных отношений применяется также принцип действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земель.

Федеральными законами могут быть установлены и другие принципы земельного законодательства, не противоречащие перечисленным выше.

Значение норм-принципов, перечисленных нами, прежде всего состоит в том, что они определяют цели, на которые должно ориентироваться все земельное законодательство при установлении содержания земельного правопорядка, который должны охранять и укреплять специально уполномоченные государственные органы и органы местного самоуправления, а также граждане и юридические лица при использовании принадлежащих им земельных участков. Правовые принципы могут в определенных случаях служить ориентиром, позволяющим разрешать возможные земельные конфликты и споры между правообладателями земельных участков.

ЗК РФ, четко и развернуто сформулировав основные принципы земельного законодательства, не уделил достаточного внимания уточнению многих других правовых понятий, необходимых для понимания сущности и содержания земельного правопорядка. Здесь можно использовать законодательную практику субъектов Российской Федерации.

Так, Закон Саратовской области «О земле» от 12 ноября 1997 г. вводит не отраженные в федеральном земельном законодательстве понятия «правовой статус земельного участка» и «разрешенное использование земельных участков». Правовой статус земельного участка включает в себя, согласно названному Закону, целевое назначение, разрешенное использование и вид прав на земельный участок. Разрешенное использование земельного участка — это ис-

пользование его с учетом целевого назначения, установленных ограничений и обременений. Разрешенное использование земельного участка определяется на основе зонирования земель, градостроительной и землеустроительной документации. Разрешенное использование земельного участка может содержать требования к:

- способам использования земельного участка и запрещению тех из них, которые ведут к деградации земли и снижению плодородия почв или ухудшению окружающей природной среды;

- плотности, высоте и глубине застройки в соответствии с градостроительной документацией и строительными нормами и правилами;

- размещению социально-культурных, коммунально-бытовых, промышленных и иных зданий, строений и сооружений в пределах соответствующей зоны или земельного участка;

- видам пользования, оказывающим негативное воздействие на здоровье человека или связанным с повышенной для него опасностью;

- предельно допустимым нормам нагрузки на окружающую природную среду;

- сохранению зеленых насаждений;

- иным требованиям, установленным федеральными законами, законами области и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Разрешенное использование земельных участков определяется правительством области и органами местного самоуправления области при зонировании земель, а также при предоставлении конкретных земельных участков и указывается в правоустанавливающих документах.

Введение новых правовых понятий и категорий в законодательстве субъектов Российской Федерации нам представляется правомерным во всех случаях, когда такие понятия не отражены в федеральном законе. Такое правотворчество вполне конституционно, поскольку земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ст. 72 Конституции РФ).

3. Земельные правоотношения как элемент земельного правопорядка

Земельное законодательство Российской Федерации выполняет социальную, функцию регулятора общественных отношений. Урегулированные нормами земельного законодательства общественные отношения приобретают форму земельных правоотношений.

Предметом регулирования земельного законодательства выступают не все общественные отношения, складывающиеся в российском обществе, а лишь те, которые возникают и складываются по поводу объектов, указанных законодателем. Такими объектами закон признает землю как природный объект и природный ресурс, земельные участки и части земельных участков (ст. 6 ЗК РФ).

Земля, как природный объект, в пределах территории Российской Федерации имеет сложную структуру: различают поверхностный слой земли, расположенные на нем леса, водные объекты, иные природные ресурсы и особо охраняемые природные территории. Под ними располагаются недра.

Многообразие естественно-природных объектов, тесно связанных с поверхностным слоем земли либо расположенных на нем, неизбежно вызывает к жизни различные способы правового регулирования общественных отношений, которые складываются в обществе по поводу использования, охраны земли как важнейшей части природы и природного ресурса, по поводу предоставления и перераспределения земельных участков и их частей - между субъектами земельного правопорядка. Эти отношения действующее российское законодательство регулирует с учетом естественно-природных свойств этих объектов и социально-экономических целей правового воздействия. Можно считать, что земельное законодательство различает три группы общественных отношений, связанных с землей как природным объектом: земельные, природоохранные и земельно-имущественные. Эти отношения близко родственные, но в полной мере не тождественные. Поэтому ЗК РФ (ст. 3) рассматривает данные отношения в качестве предмета регулирования различных отраслей российского законодательства. Так, земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности

народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения). В связи с этим ЗК РФ (п. 1 ст. 3) называет земельными лишь те отношения, которые складываются по поводу использования и охраны земель.

В сложившейся доктрине охрана всех природных объектов, в том числе и земель, в последние годы рассматривается в качестве предмета регулирования природоохранного законодательства, ныне именуемого экологическим правом. Этот подход сохраняется до настоящего времени. К отношениям по использованию и охране недр, вод, лесов, животного мира и иных природных ресурсов, охране окружающей среды, охране особо охраняемых природных территорий и объектов, охране атмосферного воздуха и охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации применяются соответственно законодательство о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, окружающей среды, атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране культурного наследия народов Российской Федерации, специальные федеральные законы (п. 2 ст. 3 ЗК РФ). К земельным отношениям нормы указанных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством. Тем самым земельный правовой порядок России формируется и под воздействием норм земельного законодательства, и с учетом норм природоохранного (экологического) законодательства.

Имеется третья группа отношений, тесно связанная с владением, пользованием и распоряжением земельными участками и с совершением сделок с ними. ЗК РФ называет их имущественными (п. 3 ст. 3). Однако данные отношения регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами. Эти отношения правильнее именовать земельно-имущественными, поскольку гражданское законодательство выполняет здесь восполнительную, факультативную роль и применяется в случаях, когда правила владения, пользования и распоряжения земельными участками не урегулированы земельным законодательством. И такие правила реально существуют. Например, ФЗ от 25 октября

2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (СЗ РФ, 2001, № 44, ст. 4148). содержит указания о порядке оценки земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, при их продаже собственникам расположенных на них зданий, строений, сооружений. В нем излагаются правила аренды земельных участков и переоформления прав пользователей и владельцев земельных участков на право собственности. Федеральный закон разрешил до введения в действие федерального закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения руководствоваться земельными законами, принятыми в субъектах Федерации. Из этих законодательных предписаний можно сделать вполне определенный вывод, что в дальнейшем отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками будут одновременно предметом регулирования и земельного, и гражданского законодательства. На их основе будут формироваться земельные имущественные правоотношения, которые можно будет рассматривать в качестве третьего вида правоотношений, характеризующих содержание земельного правопорядка Российской Федерации.

Глава 4

ИСТОЧНИКИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

1. Понятие источников земельного права

Под *источниками российского права* принято понимать внешние формы выражения правотворческой деятельности государства, в которых закрепляются, формулируются правила поведения, обязательные для исполнения. Законодательные и иные веления государства обобщенно называются нормативными правовыми актами. Они могут иметь различное наименование. Например, нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти

не вправе издавать нормативные правовые акты¹. Высшие государственные органы законодательной и исполнительной власти издают законы и подзаконные правовые акты, предписанные Конституцией РФ.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организации, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат государственной регистрации. Она осуществляется Министерством юстиции РФ, которое ведет государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Изложенная классификация нормативных актов российского государства, позволяет высказаться о понятии источников земельного права. Под ними следует понимать законодательные и иные нормативные правовые акты компетентных государственных органов, в которых содержатся нормы земельного права.

Все источники российского права подразделяются на законы и подзаконные нормативные правовые акты. Эта классификация в полной мере применима в земельном праве. Она по существу предписана ЗК РФ. В нем сказано, что земельное законодательство состоит из настоящего кодекса, федеральных законов и принятых в соответствии с ними законов субъектов Федерации. Нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Федерации, должны соответствовать ЗК РФ. Таким образом, термин «земельное законодательство» надо понимать в узком смысле слова. Под ним понимаются правовые нормы, изложенные в ЗК РФ (как федеральном законе), других федеральным законах и законах субъектов Федерации.

Буквальное толкование названных положений ЗК РФ позволяет утверждать, что правовые нормы о земле, содержащиеся в указах Президента РФ, не входят в поня-

¹ См.: Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Утверждены постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009. - СЗ РФ, 1997, № 33, ст. 3895; № 50, ст. 5689; 1998, № 47, ст. 5771; 1999, № 8, ст. 1026.

тие земельного законодательства. Содержащиеся в них нормы земельного права входят в систему отрасли права, а не отрасли законодательства.

ЗК РФ определяет иерархию правовых актов, в системе земельного законодательства. Наибольшей юридической силой после Конституции РФ обладают ЗК РФ и специальные федеральные законы, регулирующие земельные отношения. При этом нормы, содержащиеся в ЗК РФ, обладают большей юридической силой по отношению к соответствующим нормам, установленным в других федеральных и принимаемых в соответствии с ними законах субъектов Федерации.

Земельные отношения могут регулироваться также указами Президента РФ. Они не должны противоречить ЗК РФ и федеральным законам.

Правительство РФ вправе принимать решения, регулирующие земельные отношения, в пределах полномочий, определенных ЗК РФ, федеральными законами, а также указами Президента РФ, регулирующими земельные отношения.

Правовые акты, содержащие нормы земельного права, издаются органами исполнительной власти субъектов Федерации в пределах своих полномочий и на основании и во исполнение ЗК РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов ее субъектов.

ЗК РФ впервые в истории земельного законодательства предусматривает, что нормы земельного права могут содержаться в актах органов местного самоуправления (п. 4 ст. 2 ЗК РФ). Такие акты ими издаются на основании и во исполнение ЗК РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации.

2. Классификация источников земельного права

Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (п. 2 ст. 4 Конституции РФ). Следовательно, положения и нормы Конституции России имеют высшую юридическую силу. Им должны соответствовать и не противоречить все законодательные и иные правовые нормативные акты, которые принимаются всеми государственными органами в области

земельных отношений. Вместе с тем земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. 1 ст. 72 Конституции РФ). Тем самым Конституция РФ различает федеральное земельное законодательство и законодательство субъектов Федерации. В этом состоит наиболее общая классификация норм земельного законодательства.

В российской правовой системе воплощен принцип верховенства законов в ряду иных нормативных правовых актов. Законы обычно формулируют и выражают первичные наиболее фундаментальные положения, регулирующие земельный правопорядок в Российской Федерации и ее субъектах.

Федеральные законы в соответствии с Конституцией РФ не могут противоречить федеральным конституционным законам, а законы и нормативные правовые акты субъектов Федерации - федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Законодательные источники земельного права подразделяются на кодифицированные законодательные акты и иные земельные законы. К первым ныне относятся ЗК РФ и земельные кодексы республик (например, Земельный кодекс Республики Башкортостан), входящих в состав Российской Федерации. Эти кодексы являются актами отраслевой кодификации земельного права. Наряду с ними действуют кодифицированные акты, относящиеся к природоресурсному законодательству. Имеются в виду ВК РФ (1995 г.)¹, ЛК РФ (1997 г.)², Закон РФ «О недрах» (в редакции ФЗ от 3 марта 1995 г.)³.

ЗК РФ 2001 г. следующим образом определяет свое соотношение с кодексами и иными федеральными законами природоресурсной или природоохранительной отраслевой направленности. К отношениям по использованию и охране недр, вод, лесов, животного мира и иных природных ресурсов, охране окружающей среды, охране особо охраняе-

¹ СЗ РФ, 1995, №47, ст. 4471.

² СЗ РФ, 1997, №5, ст. 610.

³ СЗ РФ, 1995, №10, ст. 823; 1999, №7, ст. 879; 2000, №2, ст. 141; 2001, №21, ст. 2061; №33, ч. I, ст. 3429.

мых природных территорий и объектов, охране атмосферного воздуха и охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации применяются соответственно законодательство о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации, специальные законы. К земельным отношениям нормы указанных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством (п. 2 ст. 3 ЗК РФ).

Ведущее место в структуре подзаконных правовых актов принадлежит нормативным указам Президента РФ. Являясь главой государства и гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, Президент РФ издает указы и распоряжения. Они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам и обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (ст. 90 Конституции РФ). Многие указы Президента РФ стали первичными нормативными актами, определяющими правовые основы земельной реформы и совершенствования нового земельного строя в России. При этом указы Президента РФ обладают меньшей, по сравнению с ЗК РФ и федеральными законами, юридической силой. Под федеральными законами в данном случае надо понимать не только те, которые входят в систему земельного законодательства, но и те, которые приняты для регулирования смежных с земельными отношений, однако содержат нормы земельного права.

До настоящего времени сохраняют свою регулирующую роль следующие указы Президента РФ в области земельной реформы:

«О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» от 27 декабря 1991 г. № 323¹;

«О регулировании земельных отношений и развитии земельной реформы в России» от 27 октября 1993 г. № 1767²;

«О порядке установления нормы бесплатной передачи

¹ Ведомости РСФСР, 1992, № 1, ст. 53.

² СА РФ, 1993, № 44, ст. 4191; № 52, ст. 5085.

земельных участков в собственность граждан» от 2 марта 1992 г. № 213¹;

«О государственной поддержке садоводов, огородников и владельцев личного подсобного хозяйства» от 27 июня 1996 г. № 758²;

«О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами» от 16 мая 1997 г. № 485³;

«О реализации конституционных прав граждан на землю» от 7 марта 1996 г. № 337⁴;

«О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности» от 14 февраля 1996 г. № 198⁵.

Законодательные принципы и нормы, нормативные положения указов Президента РФ нередко развиваются и конкретизируются в *правовых актах Правительства РФ*. Эти акты многообразны и принимаются по разным вопросам регулирования земельных отношений. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации (п. 2 ст. 115 Конституции РФ).

Правительству РФ подчинены федеральные министерства и ведомства. Оно утверждает положения, в которых определяются функции и полномочия этих государственных органов исполнительной власти. Так, ныне действуют:

Положение о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденное 25 сентября 2000 г.⁶;

Положение о Федеральной службе земельного кадастра России, утвержденное 11 января 2001 г.⁷

В осуществление своих конституционных полномочий по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка *Правительство РФ в области укрепления земельного правопорядка* приняло такие важные правовые акты:

Положение о порядке Осуществления государственного

¹ Ведомости РСФСР, 1992, № 11, ст. 361.

² СЗ РФ, 1996, № 27, ст. 3285.

³ СЗ РФ, 1997, № 20, ст. 2240; 1999, № 45, ст. 5418.

⁴ СЗ РФ, 1996, № 11, ст. 1026.

⁵ СЗ РФ, 1996, № 8, ст. 740.

⁶ СЗ РФ, 2000, № 40, ст. 3971.

⁷ СЗ РФ, 2001, №8, ст. 251.

контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1362¹;

Положение о порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 г. № 555²;

Постановление Правительства РФ от 23 февраля 1994 г. № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы»³;

Положение о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 января 1993 г. (с изменениями и дополнениями от 27 ноября 1995 г.)⁴;

Порядок купли-продажи гражданами Российской Федерации земельных участков, утвержденный постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 30 мая 1993 г. № 503⁵;

Постановление Правительства РФ от 1 февраля 1995 г. «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев»⁶;

Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404⁷;

Положение о порядке предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха, утвержденное постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 926⁸;

Положение об осуществлении государственного кон-

¹ СА РФ, 1994, № 2, ст. 78.

² СА РФ, 1992, № 8, ст. 505.

³ СА РФ, 1994, № 10, ст. 779.

⁴ СА РФ, 1993, № 23, ст. 483.

⁵ СА РФ, 1993, № 23, ст. 2114.

⁶ СЗ РФ, 1995, № 2, ст. 145.

⁷ СЗ РФ, 1996, № 49, ст. 5567.

⁸ СЗ РФ, 1996, № 33, ст. 3999.

троля за использованием и охраной водных объектов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 716¹;

Постановление Правительства РФ от 29 ноября 1996 г. № 1403 «О ведении государственного водного кадастра Российской Федерации»².

Известное место среди источников земельного права занимают приказы, инструкции и другие нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств. По юридической силе их акты могут быть общеобязательными либо действующими в пределах системы соответствующего министерства, комитета, ведомства. Общеобязательную силу ведомственные нормативные акты приобретают в случаях, если их принятие делегировано законом, указом Президента РФ. Часто такие акты принимаются совместно несколькими государственными органами. Примером такого ведомственного акта является Инструкция по применению Закона РФ «О плате за землю» от 17 апреля 1992 г. (с последующими дополнениями и изменениями), утвержденная Минфином РФ, Роскомземом, Госналогслужбой.

Конституция РФ обеспечивает гражданам самостоятельное решение вопросов местного значения. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных условий (ст. 130, 131 Конституции РФ). В настоящее время действует ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. Согласно этому Федеральному закону предметом ведения местного самоуправления является регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований, контроль за использованием земель на их территории, регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения (ст. 6).

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения при-

¹ СЗ РФ, 1997, № 25, ст. 2938.

² СЗ РФ, 1996, № 49, ст. 5566.

³ СЗ РФ, 1995, № 35, ст. 3506; 1996, № 17, ст. 1917; № 49, ст. 5500; 1997, № 12, ст. 1378; 2000, № 32, ст. 3330.

нимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Федерации (ст. 19).

Гарантом конституционных прав граждан, в том числе прав собственности на землю и других вещных прав на недвижимость, выступают судебные органы Российской Федерации. Они разрешают земельные споры и восстанавливают нарушенные права законных правообладателей земельных участков. Обобщая опыт работы судов своей системы, высшие судебные органы принимают руководящие разъяснения, которые, по нашему мнению, могут рассматриваться в качестве источников земельного права. В настоящее время таким нормативным актом является, прежде всего, постановление Пленума ВС РФ от 22 апреля 1992 г. № 6 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении законодательства о земельной реформе»¹ и постановление Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 18 августа 1992 г. № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам»².

Глава 5

ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Земельная собственность как экономическая и правовая категория

С древних времен до наших дней собственность была и остается центром, ядром экономического мироздания любого гражданского общества. Концентрируя главные, существенные имущественные интересы владельцев материальных благ, собственность предопределяет экономический порядок их присвоения, перераспределения и потребления.

Филологи рассматривают обычно собственность как

¹ Бюллетень ВС РФ, 1992, № 7.

² Вестник ВАС РФ, 1992, № 1.

синоним имущества¹, либо как принадлежность кого-, чего-нибудь, кому-, чему-нибудь, с правом распоряжения². Советские энциклопедисты определяли собственность как исторически развивающиеся общественные отношения, которые характеризуют распределение (присвоение) вещей как элементов материального богатства общества между различными лицами (отдельными индивидуумами, общественными группами, классами, государством)³. В современной учебной литературе можно встретить утверждение, что собственность - это отношение лица к принадлежащей вещи как к своей, которое выражается во владении, пользовании и распоряжении ею, а также в устранении вмешательства всех третьих лиц в ту сферу хозяйственного господства, на которую простирается власть собственника⁴. В этих взглядах высвечиваются различные аспекты собственности как социально-экономической категории. Она - многогранное явление и может рассматриваться в широком и узком смысле слова. С широких позиций собственность может пониматься как совокупность производственных отношений, поскольку производство и общество немыслимы без собственности и ее различных форм. Производство - источник всех материальных благ, необходимых для удовлетворения разнообразных потребностей человека и общества, а потребности - это объективно существующие нужды человека в пользовании материальными и иными благами в целях поддержания своей нормальной жизнедеятельности. Иначе говоря, собственность - это условие жизни каждого человека.

В узком смысле слова собственность рассматривается как отношение между людьми по поводу присвоения продуктов производства и иных материальных и духовных благ, удовлетворяющих потребности людей. В этом экономическом отношении выражается связь человека с вещами, материальными благами как со своими, отношения господства над объектами собственности путем владения,

¹ См.: Словарь синонимов: Справочное пособие. - Л., Наука, 1976, с. 53.

² См.: Ожегов СИ. Словарь русского языка, 22-е изд. - М., Русский язык, 1990, с. 738.

³ См.: Большая советская энциклопедия. Изд. третье. Т. 24. Кн. 1. - М., Советская энциклопедия, 1976, с. 11.

⁴ См.: Гражданское право. Учебник /Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. - М., 1996, с. 324.

пользования и распоряжения ими.

Вместе с тем, собственность нельзя отождествлять с вещами, другими материальными ценностями. Хотя на поверхности явлений собственность представляется в виде предметов, принадлежащих каким-либо лицам, ее понятие нельзя сводить к вещественному содержанию или к отношению человека к вещи, как это часто понимается на бытовом уровне. Вещи и другие материальные ценности — это объекты собственности, созданные природой и трудом человека. Они — источники удовлетворения потребностей людей и условия их жизнедеятельности.

Виды объектов собственности названы в ГК РФ (ст. 128). В нем, правда, говорится об объектах гражданских прав. Но это не меняет сущности вопроса, поскольку право собственности выступает основополагающим, фундаментальным правом гражданина и юридического лица. Согласно Конституции РФ каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (п. 2 ст. 35).

Среди объектов гражданских прав различаются движимые и недвижимые вещи. К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения. Среди этих объектов земля (земельные участки) является особым видом недвижимости, поскольку, как и все иные природные объекты, они — не рукотворный капитал, как это признают даже западные экономисты, а объект естественного, природного происхождения. Поэтому земля может именоваться земельной недвижимостью, считаться объектом земельных прав и обязанностей граждан и юридических лиц и именоваться земельной собственностью.

2. Конституционно признанные формы собственности на землю в Российской Федерации

Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (п. 2 ст. 9 Конституции РФ).

Рассмотрим содержание каждой земельной собственности как самостоятельной правовой категории.

Государственная собственность на землю. Ее удельный вес в Российской Федерации остается еще достаточно высоким. По закону государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований (п. 1 ст. 16 ЗК РФ).

Государственная земельная собственность существует в двух видах: федеральной и субъектов Федерации. Разграничение между двумя этими видами земельной собственности еще не закончено, но уже выяснены основные принципы такого размежевания. Они названы прежде всего в ЗК РФ. В нем сказано: разграничение государственной собственности на землю Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществляется в соответствии с ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» (п. 2 ст. 16 ЗК РФ). Названный Федеральный закон принят 17 июля 2001 г. и вступил в силу через шесть месяцев после его официального опубликования. В нем определен следующий порядок разграничения государственной собственности на землю.

Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по имущественным отношениям совместно с другими федеральными органами исполнительной власти подготавливает перечни земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований возникает право собственности. Перечни составляются с учетом указанных в федеральном законе оснований отнесения земельных участков к той или иной форме собственности.

Основаниями внесения земельных участков в перечень земель, на которые у Российской Федерации возникает право собственности, является включение их в состав:

земель лесного фонда, земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, земель водного фонда, занятых водными объектами, находящимися в федеральной собственности, земель обороны и безопасности;

земель сельскохозяйственного назначения, земель населенных пунктов, земель промышленности, транспорта,

связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики и иного назначения, земель водного фонда, если на этих земельных участках располагается недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности: эти земельные участки предоставлены органу государственной власти Российской Федерации, его территориальному органу, а также государственному унитарному предприятию, государственному учреждению, другой некоммерческой организации, которые созданы органами государственной власти Российской Федерации; на этих находящихся в государственной собственности земельных участках располагается приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в собственности Российской Федерации; под поверхностью этих земельных участков находятся участки недр федерального значения;

земель запаса, если на них располагается недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности, или приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в собственности Российской Федерации.

Подготовка указанных перечней и их согласование с органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления проводится в порядке, установленном Правительством РФ.

Подготовленные и согласованные с названными органами перечни земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований возникает прав собственности, утверждаются Правительством РФ. Сведения о земельных участках, включенных в названные перечни, вносятся в документы государственного земельного кадастра.

Право собственности на земельные участки у Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований возникает с момента государственной регистрации права собственности на земельные участки. Основанием государственной регистрации права собственности на земельные участки Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований являются акты Правительства РФ об утверждении перечней земельных участков, на которые у названных субъектов возникло право собственности при разграничении государственной собственности на землю.

Споры между Российской Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями о разграничении государственной собственности на землю должны разрешаться заинтересованными сторонами с использованием согласительных процедур. В случае не достижения согласованного решения споры о разграничении государственной собственности на землю разрешаются в суде. Вступившие в законную силу судебные решения являются основанием государственной регистрации права собственности на спорные земельные участки.

Помимо земельных участков, получивших статус федеральной собственности при разграничении государственной собственности на землю, федеральной собственностью являются также те, которые признаны таковыми федеральными законами. Российская Федерация вправе также приобрести земельные участки в федеральную собственность по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством (п. 1 ст. 17 ЗК РФ).

В соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации за нею признаются суверенные права и юрисдикция на ее континентальном шельфе. Его правовой режим определен ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», который принят Государственной Думой 25 октября 1995 г.

Континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящихся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Этой окраиной признается продолжение континентального массива Российской Федерации, включающего в себя поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема. Определение континентального шельфа применяется также ко всем островам Российской Федерации.

Внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря.

Делимитация континентального шельфа между Российской Федерацией и государствами, побережья которых противостоят побережью Российской Федерации или являются смежными с побережьем Российской Федерации, осуществляется на основе международных договоров Рос-

сийской Федерации или норм международного права. С учетом этого правила внешняя граница континентального шельфа Российской Федерации находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, при условии, что внешняя граница подводной окраины материка не простирается на расстояние более чем 200 морских миль. Если подводная окраина материка простирается на расстояние более 200 морских миль от указанных исходных линий, то внешняя граница континентального шельфа совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права.

Российская Федерация на континентальном шельфе осуществляет:

1) суверенные права в целях разведки континентального шельфа и разработки его минеральных и живых ресурсов. Эти права являются исключительными в том смысле, что, если Российская Федерация не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его минеральные или живые ресурсы, никто не может делать это без ее согласия;

2) исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей;

3) исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений. Российская Федерация осуществляет юрисдикцию над такими искусственными островами, установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности;

4) юрисдикцию в отношении морских научных исследований; защиты и сохранения морской среды в связи с разведкой и разработкой минеральных ресурсов, промыслов живых ресурсов, захоронением отходов и других материалов; прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов Российской Федерации.

Права Российской Федерации на континентальный шельф не затрагивают правовой статус покрывающих его вод и воздушного пространства над этими водами. Осуществляя суверенные права и юрисдикцию на континенталь-

ном шельфе, Российская Федерация не препятствует осуществлению судоходства, иных прав и свобод других государств, признаваемых в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Находящиеся в государственной собственности земельные участки закрепляются за государственными предприятиями и учреждениями на праве постоянного (бессрочного) пользования либо передаются в *аренду, либо в безвозмездное срочное пользование*.

Собственность на землю субъектов Российской Федерации. В собственности субъектов Федерации находятся земельные участки, которые признаны таковыми федеральными законами, либо те, которые приобретены субъектами Федерации по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Право собственности субъектов Российской Федерации возникает также на земельные участки:

занятые недвижимым имуществом, находящимся в собственности субъектов Федерации;

предоставленные органам государственной власти субъектов Федерации, государственным унитарным предприятиям и государственным учреждениям, созданным органами государственной власти субъектов Федерации;

отнесенные к землям особо охраняемых территорий регионального значения, землям лесного фонда, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, землям водного фонда, занятым водными объектами, находящимися в собственности субъектов Федерации, землям фонда перераспределения земель;

занятые приватизированным имуществом, находившимся до его приватизации в собственности субъектов Российской Федерации.

Муниципальная собственность возникает на те земельные участки, которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации. Так, в субъектах Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге земельные участки в муниципальную собственность при разграничении государственной собственности на землю не передаются. Право муниципальной собственности на земельные участки в этих субъектах Федерации возникает при передаче земельных участков из собст-

венности городов Москвы и Санкт-Петербурга в муниципальную собственность в соответствии с законами этих субъектов Федерации (п. 4 ст. 19 ЗК РФ).

Муниципальные образования могут приобретать земельные участки в собственность по основаниям, установленным гражданским законодательством.

Право муниципальной собственности возникает на земельные участки, включенные в состав:

земель особо охраняемых природных территорий местного значения, земель водного фонда, занятых обособленными водными объектами, находящимися в муниципальной собственности;

земель сельскохозяйственного назначения; земель населенных пунктов, земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, энергетики и иного назначения; земель природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения; земель водного фонда, если на этих находящихся в государственной собственности земельных участках располагается недвижимое имущество, находящееся в муниципальной или в частной собственности, за исключением недвижимого имущества, указанного в законе;

земель запаса в границах муниципальных образований, если на них не располагается недвижимое имущество, находящееся в государственной собственности, или приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в государственной собственности.

В целях развития муниципальных образований ЗК РФ предусматривает возможность безвозмездной передачи земель, находящихся в государственной собственности, в собственность муниципальных образований, в том числе за пределами их границ (п. 3 ст. 19 ЗК РФ).

Сведения о земельных участках, включенных в перечни земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований возникает право собственности, вносятся в документы государственного земельного кадастра.

В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находится установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью.

Согласно ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» в состав муниципальной собственности, помимо перечисленного в законе имущества, входят также муниципальные земли и другие природные ресурсы. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Федерации и уставами муниципальных образований, — население непосредственно.

Органы местного самоуправления в соответствии с законом могут в интересах населения устанавливать условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования.

Муниципальной собственностью признаются также обособленные водные объекты, принадлежащие на праве собственности городам и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Эти объекты используются только для муниципальных нужд.

Частная земельная собственность. В соответствии с Конституцией РФ граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (п. 1 ст. 36). Собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 15 ЗК РФ).

Пределы функционирования частной земельной собственности в России надо определять по субъектному составу, по кругу лиц, которым земельное законодательство разрешает приобретать земельные участки для личной или предпринимательской деятельности.

Перечень лиц, имеющих право приобрести земельные участки в частную собственность, приводится также в Указе Президента РФ от 16 мая 1997 г. № 485 «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами»¹. В нем установлено, что право приобретения в собственность земельных участков (долей земельных участков), на которых расположены ранее приватизированные здания, сооружения, помещения, объекты незавершенного

¹ СЗ РФ, 1997, № 20, ст. 2240; 1999, № 45, ст. 5418.

строительства, в первую очередь имеют физические и юридические лица – собственники указанных объектов недвижимости. При этом объектом продажи в названном случае является земельный участок (доля земельного участка), ранее выделенный землевладельцу на правах постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или срочного пользования, в том числе аренды.

При отсутствии документов, подтверждающих указанные права, земельный участок предоставляется в фактических границах, существовавших (существующих) под приватизированным предприятием – на дату утверждения плана приватизации; под объектами незавершенного строительства – на дату вступления в силу права собственности на объект.

В собственности граждан и юридических лиц могут находиться, помимо земельных участков, обособленные водные объекты (замкнутые водоемы) – небольшие по площади и непроточные искусственные водоемы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами. Предельные размеры обособленных водных объектов определяются земельным законодательством Российской Федерации.

Древесно-кустарниковая растительность, расположенная на земельном участке, находящемся в собственности гражданина или юридического лица, принадлежит ему на праве собственности, если иное не установлено федеральным законом. Владение, пользование и распоряжение этой растительностью осуществляются собственником в соответствии с требованиями лесного законодательства и законодательства о растительном мире.

Иные формы земельной собственности. Они названы в Конституции РФ как безымянные, «иные». И это правильно. Нельзя согласиться с отдельными авторами, которые утверждают, что упоминание об «иных формах собственности» является результатом недоразумения, которое может дать базу лишь для чисто умозрительных политэкономических построений, не имеющих реального юридического смысла¹.

¹ См.: Комментарий ч. 1 Гражданского кодекса РФ /Под ред. Карповича В.Д. – М., 1995, с. 274; Гражданское право России. Курс лекций. Часть первая. – М., Юридическая литература, 1996, с. 177.

Нормы Конституции РФ нельзя считать недоразумением. Она — отражение политических и экономических реалий общества. Новые формы собственности могут появиться в будущем, поскольку экономика выше права. Уже сейчас раздаются голоса в регионах о признании права собственности на землю казачьих обществ, собственности на территории традиционного природопользования малочисленных народов Севера. В литературе уже давно используется термин «индивидуальная» собственность как разновидность частной. А общая собственность (совместная и долевая) даже законодательно признана ГК РФ.

3. Конституционные полномочия собственников земельных участков

Собственность на землю — экономическая категория, отражающая процесс присвоения земельных богатств отдельными субъектами (гражданами и юридическими лицами, государством, муниципальными образованиями). В правовом государстве процесс присвоения земельных участков в пользу отдельных субъектов носит упорядоченный характер и регулируется правовыми средствами. Первенствующая роль среди этих средств принадлежит таким категориям, как право собственности и иные вещные права, законодательно признаваемые за правообладателями земельных участков. Так, Конституция РФ предусматривает, что «владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц» (ст. 3, 6). Эти три названных полномочия в совокупности определяют содержание права собственности обладателя земельного участка. Рассмотрим кратко их правовое содержание.

Право владения земельной собственностью. Надо различать *фактическое* и *юридическое* владение. Фактическое, без юридического основания владение земельным участком признается правонарушением. Так, самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности, влечет наложение админист-

ративного штрафа (ст. 7.1 КоАП РФ).

Гражданин или юридическое лицо, признанное собственником земельного участка, вправе владеть им, иметь в наличии. Чтобы осуществлять такое владение, субъект должен иметь земельный участок как реальность. Лица, заинтересованные в предоставлении им земельного участка и имеющие на это законное право, подают о том заявление в органы государственной власти или органы местного самоуправления, в ведении которых находятся земельные участки. По их поручению готовятся необходимые земельно-кадастровые документы для принятия решения о предоставлении или продаже земельного участка. Решение уполномоченного государственного органа о предоставлении земельного участка является основанием отвода участка в натуре (на местности) и выдачи документа, удостоверяющего право собственности. При покупке земельного участка или его части в собственность решение полномочного государственного органа или органа местного самоуправления является основанием для заключения договора купли-продажи. Приступать к использованию земельного участка, то есть осуществлять право владения им, разрешается после установления границ участка в натуре (на местности) и выдачи документов, удостоверяющих право собственности.

Право пользования земельным участком. Это правомочие собственника земли осуществляется путем присвоения полезных свойств и извлечения доходов от принадлежащего ему земельного участка. Пределы такого пользования определяются законом в виде законодательного установления прав и обязанностей собственника при использовании своего земельного участка. О них будет подробнее сказано далее.

Право распоряжения земельной собственностью. Под правом распоряжения обычно понимается право собственника определять юридическую судьбу своего имущества. Пределы этого правомочия не безграничны. Они, прежде всего, установлены в Конституции РФ, в соответствии с которой собственники свободно распоряжаются землей, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (п. 2 ст. 36). Гражданские права могут быть также ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного

строю, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (п. 2 ст. 2 ГК РФ). ЗК РФ ограничивает распорядительные права собственника целевым использованием земельного участка.

Наиболее зримо распорядительные полномочия земельного собственника проявляются в его праве совершать различные сделки по поводу принадлежащего ему земельного участка. Пределы этих распорядительных полномочий ныне регулируются нормами земельного и гражданского законодательства. Не могут быть объектами сделок земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота (ст. 27 ЗК РФ), в других указанных случаях. Так, Указом Президента РФ от 7 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю»¹ конкретизированы распорядительные полномочия собственников земельных долей. Они без согласия других участников долевой собственности вправе:

- передать земельную долю по наследству;

- использовать земельную долю (с выделением земельного участка в натуре) для ведения крестьянского (фермерского) и личного хозяйства;

- продать земельную долю;

- подарить земельную долю;

- обменять земельную долю на имущественный пай или земельную долю в другом хозяйстве;

- передать земельную долю (с выделением земельного участка в натуре) в аренду крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным организациям, гражданам для ведения личного подсобного хозяйства;

- передать земельную долю на условиях договора ренты и пожизненного содержания;

- внести земельную долю или право пользования ею в уставный капитал или паевой фонд сельскохозяйственной организации.

¹ СЗ РФ, 1996, № 11, ст. 1026.

Глава 6

ПРАВА НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ - НЕ СОБСТВЕННИКОВ ЗЕМЛИ

1. Общая характеристика прав на земельные участки землепользователей, землевладельцев, арендаторов и обладателей сервитутов

Действующее российское законодательство не рассматривает право собственности на землю единственным видом законного владения и пользования земельными участками. ГК РФ признает наряду с правом собственности иные юридические титулы на землю:

право пожизненного наследуемого владения земельным участком;

право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком;

сервитуты.

ЗК РФ продолжил практику реформирования земельного правопорядка России, также подразделив субъектов земельных отношений на собственников и иных правообладателей земельных участков. Собственники земельных участков по закону наделяются наиболее широким спектром земельных прав, включая право на отчуждение своего участка другому субъекту земельных отношений, на совершение сделок с земельными участками, не изъятыми из оборота. К лицам, не являющимся собственниками земельных участков, отнесены землепользователи, землевладельцы, арендаторы и обладатели сервитутов.

Землепользователями закон признает лиц, владеющих и пользующихся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования.

Землевладельцами признаются лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения.

Арендаторами земельных участков считаются лица, владеющие и пользующиеся земельным участком по договору аренды либо договору субаренды.

Обладателями сервитута именуются лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитут).

Все они не являются собственниками земельных уча-

стков и потому имеют менее широкий круг прав, предписанных нормами земельного и специального законодательства. Рассмотрим правомочия обладателей земельных участков, не являющихся их собственниками.

2. Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком

В советское время этот юридический титул был основным и единственным (за некоторыми исключениями) основанием законного пользования земельными участками для граждан и юридических лиц. С принятием действующего ЗК РФ гражданам земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование не предоставляются. Однако право постоянного (бессрочного пользования) находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками, возникшее у граждан или юридических лиц до введения в действие ЗК РФ, сохраняется (п. 2, 3 ст. 20 ЗК РФ) при некотором ограничении их прав по распоряжению сохранившимся в их пользовании земельным участком. Граждане и юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, - сказано в ныне действующем ЗК РФ, - не вправе распоряжаться этими земельными участками. Данное положение расходится со ст. 270 ГК РФ, на основании которой обладатель земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования может с согласия собственника передавать этот участок в аренду или безвозмездное срочное пользование. Это предписание ГК РФ теперь надо считать утратившим юридическую силу, поскольку имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами (п. 3 ст. 3 ЗК РФ).

Граждане, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, имеют право приобрести их в собственность бесплатно. При этом взимание дополнительных денежных сумм помимо сборов, установленных федеральными законами, не допускается. Право на приобретение в собственность земельного участка,

находящегося у гражданина в постоянном (бессрочном) пользовании, разрешается лишь однократно.

В настоящее время земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование предоставляются только государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления (п. 1 ст. 20 ЗК РФ).

3. Право пожизненного наследуемого владения земельным участком

Этот юридический титул для граждан был учрежден законодательством Российской Федерации о земельной реформе. Многие годы реформирования земельного строя в России право пожизненного наследуемого владения граждан было предметом необоснованной критики со стороны «копировщиков» прозападной модели земельного правопорядка. Даже Президент РФ однажды предписывал вычеркнуть слова «пожизненное наследуемое владение» из ЗК РСФСР 1991 г. Через год ГК РФ назвал этот титул в числе иных вещных прав граждан. И это, по нашему мнению, было оправданно. При многообразии форм собственности на землю должны соответственно существовать и различные виды земельных титулов для несобственников земельных участков. Унификация их не будет учитывать все реалии, складывающиеся в условиях реформированного земельного строя России.

Право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретенном гражданином до введения в действие ЗК РФ 2001 г., сохраняется. Однако распоряжение земельным участком, находящимся на праве пожизненного наследуемого владения, не допускается, за исключением перехода прав на земельный участок по наследству. Граждане, имеющие земельные участки в пожизненном наследуемом владении, имеют право однократно и бесплатно приобрести их в собственность.

Предоставление земельных участков гражданам на праве пожизненного наследуемого владения после введения нового ЗК РФ не допускается (п. 1 ст. 21 ЗК РФ).

4. Аренда земельных участков

Каждый собственник земельного участка вправе по своему усмотрению в установленном законом порядке передать свой земельный участок в аренду. Она оформляется как вид временного пользования договором между заинтересованными сторонами (арендодателем и арендатором).

Понятие договора аренды дается в ГК РФ (ст. 606). По договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество во временное владение и пользование или во временное пользование. В договоре аренды устанавливаются ее сроки, размер и форма арендной платы, права и обязанности арендатора по использованию земельного участка. При аренде земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, размер арендной платы устанавливают соответствующие органы исполнительной власти. Общие начала определения арендной платы могут быть установлены Правительством РФ.

Объектом права аренды служит индивидуально обособленный земельный участок. Индивидуализирующими признаками участка являются его размеры и местонахождение, закрепленные в натуре на местности и юридически в документе, удостоверяющем право на земельный участок.

В аренду могут быть переданы земельные участки и другие обособленные природные объекты. Законом могут быть установлены особенности сдачи в аренду земельных участков и других обособленных природных объектов (п. 2 ст. 607 ГК РФ). Право сдачи имущества в аренду принадлежит его собственнику. Арендодателями могут быть также лица, уполномоченные законом или собственником сдавать имущество в аренду. Договор аренды на срок более одного года, а если хотя бы одной из сторон договора является юридическое лицо, независимо от срока, должен быть заключен в письменной форме. Договор аренды недвижимого имущества подлежит государственной регистрации, если иное не установлено законом.

Земельные участки, за исключением тех, которые изъяты из оборота, могут быть предоставлены их собственниками в аренду в соответствии с гражданским законодательством и ЗК РФ. Перечень изъятых из оборота земельных участков, занятых находящимися в федеральной соб-

ственности объектами, указан в ЗК РФ (п. 4 ст. 27). Изъятые из оборота земельные участки не могут быть переданы в аренду, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Иностранные граждане, лица без гражданства могут иметь расположенные в пределах территории Российской Федерации земельные участки на праве аренды, за исключением случаев, предусмотренных ЗК РФ.

Арендатору земельного участка закон предоставляет право передать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу, в том числе отдать арендные права земельного участка в залог и внести их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное. В указанных случаях ответственным по договору аренды земельного участка перед арендатором становится новый арендатор земельного участка, за исключением передачи земельных прав в залог. При этом заключение нового договора аренды земельного участка не требуется (п. 5 ст. 22 ЗК РФ). На субарендаторов распространяются все права арендаторов земельных участков, предусмотренные земельным законодательством.

Арендатор земельного участка имеет право передать арендованный земельный участок в субаренду в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное. На субарендаторов распространяются все права арендаторов земельных участков, предусмотренные ЗК РФ.

Арендодателю, конечно, безразлично, кому арендатор намерен сдать арендованный участок в субаренду, передать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка. В целях защиты своих прав арендодателю следует устанавливать в договоре запрет на совершение всех либо части сделок по сдаче арендатором земельного участка в субаренду либо в перенаем арендных прав на земельный участок.

Договор аренды заключается на срок, определенный

договором. По истечении срока договора аренды земельного участка его арендатор имеет преимущественное право на заключение нового договора, за исключением случаев, указанных в ЗК РФ (п. 3 ст. 35, п. 1 ст. 36, ст. 46).

При аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более 5 лет арендатор земельного участка имеет право в пределах срока договора аренды земельного участка передавать свои права и обязанности по этому договору третьему лицу без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления. Изменения условий договора аренды земельного участка без согласия его арендатора и ограничение установленных договором аренды земельного участка прав его арендатора не допускаются. Досрочное расторжение договора аренды земельного участка, заключенного на срок более 5 лет, по требованию арендодателя возможно только на основании решения суда при существенном нарушении условий договора аренды земельного участка его арендатором.

Земельный участок может быть передан в аренду для государственных или муниципальных нужд либо для проведения изыскательских работ на срок не более чем один год. При этом арендатор земельного участка обязан по требованию арендодателя привести земельный участок в состояние, пригодное для его использования в соответствии с разрешенным использованием: возместить убытки, причиненные при проведении работ; выполнить необходимые работы по рекультивации земельного участка, а также исполнить иные обязанности, установленные законом и (или) договором аренды земельного участка.

В случае наследования земельных участков лицами, не достигшими совершеннолетия, их законные представители могут передать эти земельные участки в аренду на срок до достижения наследниками совершеннолетия.

Размер арендной платы определяется договором аренды. Общие начала определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, могут быть установлены Правительством РФ.

5. Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут)

Действующее законодательство различает частный и публичный сервитуты.

Частный сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством. Согласно ГК РФ (п. 1 ст. 274) собственник недвижимого имущества (земельного участка, другой недвижимости) вправе требовать от собственника соседнего земельного участка, а в необходимых случаях и от собственника другого земельного участка (соседнего участка) предоставления права ограниченного пользования соседним участком (сервитута). Обременение земельного участка сервитутом не лишает собственника участка прав владения, пользования и распоряжения этим участком. Сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего участка и подлежит регистрации в порядке, установленном для регистрации прав на недвижимое имущество. В случае недостижения соглашения об установлении или условиях сервитута, спор разрешается судом по иску лица, требующего установления сервитута. Собственник участка, обремененного сервитутом, вправе, если иное не предусмотрено законом, требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком.

Сервитут сохраняется в случае перехода прав на земельный участок, который обременен этим сервитутом, к другому лицу. Он не может быть самостоятельным предметом купли-продажи, залога и не может передаваться каким-либо способом лицам, не являющимся собственниками недвижимого имущества, для обеспечения использования которого сервитут установлен.

По требованию собственника земельного участка, обремененного сервитутом, сервитут может быть прекращен ввиду отпадения оснований, по которым он был установлен. Когда земельный участок, принадлежащий гражданину или юридическому лицу, в результате обременения сервитутом не может использоваться в соответствии с назначением участка, собственник вправе требовать по суду прекращения сервитута.

Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федера-

ции, нормативным правовым актом субъекта Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения.

Публичные сервитуты могут устанавливаться для:
прохода или проезда через земельный участок;

использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;

размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;

проведения дренажных работ на земельном участке;
забора воды и водопоя;

прогона скота через земельный участок;

сенокоса или пастбы скота на земельном участке в сроки, продолжительность которых соответствует условиям, обычаям, за исключением таких земельных участков в пределах земель лесного фонда;

использования земельного участка в целях охоты, ловли рыбы в расположенном на земельном участке замкнутом водоеме, сбора дикорастущих растений в установленные сроки и в установленном порядке;

временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ;

свободного доступа к прибрежной полосе.

В комментариях к законодательству есть высказывания, что в ЗК РФ (п. 3 ст. 22) установлен исчерпывающий перечень потребностей, для реализации которых могут устанавливаться публичные сервитуты¹. С этим согласиться нельзя, действующее федеральное законодательство предусматривает возможность установления публичных сервитутов в других случаях:

в целях забора воды (без применения сооружений и технических средств), водопоя и прогона скота, использования водных объектов в качестве путей для маломерных плавательных средств (ст. 44 ВК РФ);

¹ См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации /Под ред. Чубукова Г.В., Тихомирова М.Ю. - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2001, с. 122.

для свободного пребывания граждан в лесном фонде и в не входящих в лесной фонд лесах (ч. 1 ст. 21 ЛК РФ);

установление публичных сервитутов в области градостроительства определяется государственными или общественными интересами (п. 1 ст. ГК РФ);

на земельных участках, через которые осуществляется проход (проезд) к стационарным пунктам наблюдений, входящим в государственную наблюдательную сеть (п. 4 ст. 13 ФЗ от 19 июля 1998 г. «О гидрометеорологической службе»).

Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний. Проведение общественных слушаний по вопросам установления публичных сервитутов основано на закреплённом в ЗК РФ принципе участия граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся прав на землю (п. 1 ст. 1). Порядок проведения таких слушаний ЗК РФ не регулирует. Представляется, что порядок, процедура слушаний и определение их результатов должны устанавливаться, исходя из предписаний ФЗ от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»¹. Согласно этому Федеральному закону граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов (ст. 3). Для осуществления уставных целей общественное объединение имеет право: проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, вносить предложения в органы государственной власти (ст. 27).

Отличительной чертой публичного сервитута является отсутствие конкретного управомоченного субъекта, в пользу которого устанавливается сервитут. В связи с этим в юридической литературе неоднократно высказывалось мнение, что такие сервитуты не являются ограниченными вещными правами в собственном смысле слова, поскольку не устанавливают права на чужую вещь, а являются ограничениями права собственности, • определяют «пределы прав публичных и частных собственников соответствующ-

¹ СЗ РФ, 1995, № 21, ст. 1930; 1997, № 20, ст. 2231; 1998, № 30, ст. 3608.

щих недвижимостей»¹. Кроме того, из анализа Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденных постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. № 219², можно сделать вывод о том, что поскольку круг правообладателей публичного сервитута не определен, то он регистрируется не как ограниченное вещное право, а как ограничение права собственности на объект недвижимого имущества.

По мнению автора настоящего учебника, публичный сервитут надо рассматривать не в плане ограничения права собственности на объект земельной недвижимости, а в плане расширения права собственности народов, проживающих на данной территории, на землю и иные природные объекты и ресурсы. Именно народы, проживающие на данной территории и их будущие поколения в силу естественно-исторического права (по праву рождения) являются подлинными сособственниками земли и других природных объектов в местах своего проживания, поскольку природные объекты не созданы человеком, а даны всем людям как естественная основа их жизни и деятельности, что юридически подтверждено Конституцией РФ (п. 1 ст. 9).

Осуществление сервитута должно быть наименее обременительным для земельного участка, в отношении которого он установлен. Необходимым условием его установления является отсутствие возможности обеспечения потребностей заинтересованных лиц каким-либо иным способом помимо сервитута. Собственник земельного участка, обремененного сервитутом, сохраняет права владения, пользования и распоряжения этим участком (п. 2 ст. 274 ГК РФ). Одновременно установлена гарантия прав лиц, в интересах которых установлен сервитут. Закон закрепляет в отношении сервитутов такой признак, характерный для вещных прав, как право следования (п. 1 ст. 275 ГК РФ). Сервитут сохраняется в случае перехода прав на земельный участок, который обременен этим сервитутом, к другому лицу.

На собственника земельного участка, обремененного сервитутом, возлагается пассивная обязанность - не пре-

¹ См.: Суханов Е.А. Гражданское право. В 2-х т. Том 1. - М., 1998, с. 594-595.

² СЗ РФ, 1998, № 8, ст. 963; 1999, № 52, ст. 6416.

пятствовать действиям обладателя сервитута, однако принудить собственника к осуществлению каких-либо положительных действий нельзя.

Сервитут может быть срочным или постоянным.

Собственник земельного участка, обремененного сервитутом, вправе требовать соразмерную плату от лиц, в интересах которых установлен сервитут, если иное не предусмотрено федеральными законами. Такая плата представляется справедливой компенсацией за неудобства, которые известным образом ограничивают пределы собственника по использованию своего земельного участка.

Если установление публичного сервитута приводит к невозможности использования земельного участка, собственник земельного участка вправе требовать изъятия, в том числе путем выкупа, у него данного земельного участка с возмещением органом государственной власти или органом местного самоуправления, установившими публичный сервитут, убытков или предоставления равноценного земельного участка с возмещением убытков.

Когда 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.

Сервитуты подлежат государственной регистрации в соответствии с ФЗ от 21 июля 1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹. Сервитут вступает в силу после его регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Если сервитут относится к части земельного участка, к документам, в которых указывается содержание и сфера действия сервитута, прилагается заверенный организацией по учету соответствующего объекта недвижимости план, на котором отмечена сфера действия сервитута. Если сервитут обременяет весь земельный участок, предоставление плана земельного участка не требуется. В документах об установлении сервитута должно быть указано его наименование и содержание (например, частный постоянный сервитут, устанавливающий право проезда через земельный участок), площадь участ-

¹ СЗ РФ, 1997, № 30, ст. 3594; 2001, № 11, ст. 997; № 16, ст. 1533.

ка, которая предоставляется в ограниченное пользование, кадастровый номер участка, на котором устанавливается сервитут, дата начала отношений, срок, на который установлен сервитут, плата за пользование (если она установлена).

Документы, представленные на регистрацию, заверяются собственниками земельного участка. С заявлением в регистрирующий орган может обратиться либо собственник обремененного земельного участка, либо лицо, в пользу которого установлен сервитут, при наличии у него соглашения о сервитуте.

Лица, права и законные интересы которых затрагиваются установлением публичного сервитута, могут осуществлять защиту своих прав в судебном порядке.

Под *сервитутом* понимается ограниченное вещное право на недвижимое имущество, не соединенное с владением им, а заключающееся в праве одного лица пользоваться какой-либо одной или несколькими полезными сторонами вещи, принадлежащей другому лицу. Такие сервитуты в теории права иногда называются положительными.

В законодательстве зарубежных стран используется понятие отрицательных сервитутов, в силу которых лица, имеющие определенные права на недвижимое имущество, устраняются от известного пользования им.

6. Безвозмездное срочное пользование земельными участками

Субъектами этого вида землепользования закон признает граждан и юридических лиц.

Из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, земельные участки предоставляются на срок не более чем один год юридическим лицам, имеющим статус государственных и муниципальных учреждений, федеральных казенных предприятий либо органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Из земель, находящихся в собственности граждан и юридических лиц земельные участки в безвозмездное срочное пользование предоставляются другим гражданам и юридическим лицам по договору.

Разновидностью безвозмездного срочного пользования земельным участком признаются служебные земельные

наделы. Они предоставляются работникам организаций отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков.

Категории работников организаций отраслей экономики, имеющих право на получение служебных наделов, и условия их предоставления устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством ее субъектов. В настоящее время данные отношения регулируются также постановлением Совета Министров РСФСР от 20 марта 1965 года № 369 (в ред. постановлений Совета Министров РСФСР от 21 апреля 1972 г. № 248 и Правительства РФ от 26 февраля 1992 г. № 119) «О служебных земельных наделах работников лесного хозяйства и лесной промышленности, охотничьих хозяйств, линейных работников железнодорожного транспорта, автомобильных дорог, речного флота»¹.

Служебные наделы предоставляются работникам из земельных участков, принадлежащих организациям, с которыми у них установлены трудовые отношения. Такой надел выделяется на основании заявления работника и решения организации, в которой он работает, на время его работы в данной организации.

Глава 7

ВОЗНИКНОВЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

1. Основания возникновения прав на землю

Права на земельные участки возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами.

Земельные участки, которые были национализированы до 1 января 1991 г. в соответствии с законодательством, действовавшим на момент национализации, возврату не подлежат, их стоимость бывшим собственникам не возмещается и не компенсируется.

Наиболее распространенными основаниями приобретения прав на земельные участки следует признать акты го-

¹ СП РСФСР, 1965, № 5, ст. 24.

сударственных органов и органов местного самоуправления (ст. 28, 29 ЗК РФ), а также договоры и иные сделки (ст. 22, 37 ЗК РФ, п. 3 ст. 274, 549 ГК РФ). Ограниченные вещные права могут возникать на основании правопреемства. Например, к наследнику умершего гражданина переходит право пожизненного наследуемого владения принадлежащим ему земельным участком (п. 2 ст. 21 ЗК РФ). Однако в данном случае следует иметь в виду, что если при рассмотрении заявления об установлении факта принадлежности земельного участка выяснится, что возник спор о праве, то заявление должно остаться без рассмотрения (п. 14 Обзора практики применения арбитражными судами земельного законодательства¹). Гражданское законодательство предусматривает возникновение гражданских прав из договоров и иных сделок, не предусмотренных законом, но не противоречащих ему. Однако практика все же исходит из того, что права на земельный участок возникают лишь из сделок, предусмотренных законом. По мнению автора учебника, такая практика соответствует естественной сущности земли как общенародного достояния.

Права на земельные участки, возникшие по основаниям, перечисленным в федеральных законах, подлежат государственной регистрации. Она является единственным доказательством их существования. Датой государственной регистрации определяется момент возникновения права на земельный участок. Вместе с тем государственные акты, свидетельства и другие документы, удостоверяющие права на землю и выданные гражданам и юридическим лицам до введения в действие ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (п. 9 ст. 3 ФЗ от 25 октября 2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»). В особо важных случаях, когда необходим дополнительный контроль за динамикой имущественных отношений с таким важным объектом, как земля, предусмотрена отдельная регистрация сделок, объектом которых выступают земельные участки (п. 3 ст. 339, 584, п. 2 ст. 609 ГК РФ). Но данное положение не должно трактоваться расширитель-

¹ См.: Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 27.02.2001 г. № 61 (Вестник ВАС РФ, 2001, № 5, с. 96-108).

но: все случаи регистрации таких сделок должны быть указаны в федеральных законах (см. п. 14, 15, 18 Обзора практики разрешения споров, связанных с применением ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹). Так, договоры аренды земельного участка, субаренды земельного участка, безвозмездного срочного пользования земельным участком, заключенные на срок менее чем один год, не подлежат государственной регистрации, за исключением случаев, установленных федеральными законами (п. 2 ст. 26 ЗК РФ).

2. Документы, удостоверяющие права на земельные участки

ЗК РФ не устанавливает новых правил удостоверения прав на земельные участки. Он отсылает к сложившейся практике, адресуя субъектов реализации прав к действующим нормам, установленным, прежде всего ФЗ от 21 июля 1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Согласно этому Федеральному закону права на недвижимое имущество и сделки с ним фиксируются в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Он составляет основу документов, удостоверяющих права на земельные участки. Его неотъемлемой частью являются дела, включающие правоустанавливающие документы на недвижимое имущество, и книги учета документов. Дело правоустанавливающих документов открывается на каждый объект недвижимого имущества (в том числе и на земельные участки). В дело комплектуются документы, поступающие для регистрации прав на земельный участок.

Книга учета документов содержит данные о принятых на регистрацию документах, об объекте недвижимого имущества, правообладателях, регистрируемом праве и заявителях; о выданных свидетельствах о государственной регистрации прав, о выписках и справках из Единого государственного реестра прав, об иных документах.

Возникновение и переход прав на земельный участок удостоверяется свидетельством о государственной регистрации. Форма и порядок заполнения данного свидетельства

¹ Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 16.02.2001 г. № 59 (Вестник ВАС РФ, 2001, № 2, с. 19-33).

установлены Правилами ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Оно утверждено постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. № 219¹. Свидетельство выдается правообладателю (при регистрации любого вещного права на землю), арендатору (при регистрации права аренды), залогодержателю (при регистрации ипотеки).

Регистрация договоров и сделок с землей имеет некоторые особенности. Ее проведение удостоверяется штампом регистрационной надписи на оригинале документа, выражающего содержание сделки (договор аренды, договор безвозмездного срочного пользования и т.д.). Одновременно с регистрацией сделки регистрируется и право на земельный участок, возникшее на основании этой сделки. Правообладателю в этом случае выдается свидетельство, а в штампе регистрационной надписи на документах указывается вид зарегистрированного права. Если государственная регистрация сделки совершена, но права при этом не возникло (например, в силу установленных в договоре условий), свидетельство не выдается (при этом в штампе делается соответствующая запись).

Следует иметь в виду, что права на землю, не предусмотренные ст. 15, 20-24 ЗК РФ, подлежат переоформлению со дня введения ЗК РФ в действие. Вместе с тем признаются действительными и имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним выданные ранее документы о правах на земельные участки. Имеются в виду свидетельства о праве собственности на землю по форме, утвержденной Указом Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», государственные акты на право пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования земельными участками по формам, утвержденным постановлением Совета Министров РСФСР от 17 августа 1991 г. № 493 «Об утверждении форм государственного акта на право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей», свидетельства о праве собственности на землю по форме, утвержденной

¹ СЗ РФ, 1998. № 8, ст. 963, 1999, № 52, ст. 6416.

постановлением Правительства РФ от 19 марта 1992 г. № 177 «Об утверждении форм свидетельства о праве собственности на землю, договора аренды земель сельскохозяйственного назначения и договора временного пользования землей сельскохозяйственного назначения».

3. Ограничение оборотоспособности земельных участков

Земельный участок как объект недвижимости может быть предметом гражданских и земельных правоотношений. Словосочетание «оборот земельных участков» свидетельствует о том, что речь идет о включении **земельных** участков в систему рыночных отношений. Под *оборотоспособностью земельного участка* следует понимать свободу отчуждения земельных участков от законных правообладателей или перехода их от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если земельные участки не изъяты из оборота или не ограничены в обороте. Эти общие правила оборота определены гражданским законодательством (ст. 129 ГК РФ).

Перечень земельных участков, изъятых из оборота, определен в ЗК РФ (п. 4 ст. 27). *Изъятые из оборота земельные участки* не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Ими признаны земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности следующими объектами:

государственными природными заповедниками и национальными парками (за исключениями, указанными в ст. 95 ЗК РФ);

зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены для постоянной дислокации Вооруженные Силы РФ, войска пограничной службы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы;

зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены военные суды;

объектами организаций федеральной службы безопасности;

объектами организаций федеральных органов государственной охраны;

объектами использования атомной энергии, пунктами

хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ; объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования;

исполнительно-трудовыми учреждениями и лечебно-трудовыми профилакториями соответственно Минюста РФ и МВД РФ;

воинскими и гражданскими захоронениями;

инженерно-техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями в интересах защиты и охраны Государственной границы РФ.

Необходимость полного изъятия из оборота земельных участков, находящихся в федеральной собственности, обусловлена характером объектов, расположенных на этих участках. Их перечень, изложенный в ЗК РФ, является исчерпывающим и не может быть расширен по решению органов государственной власти субъектов Федерации или органов местного самоуправления.

Изъятие земельного участка из оборота означает лишь то обстоятельство, что по поводу таких земельных участков нельзя совершать гражданско-правовые сделки, а распоряжения ими осуществляются в форме административных актов, которые издают государственные органы, уполномоченные федеральным правительством. При издании таких актов эти органы не обладают полным объемом полномочий собственника. Они не вправе предоставлять такие земельные участки в частную собственность и совершать по поводу них гражданско-правовые сделки.

Другую категорию составляют *земли, ограниченные в обороте*, находящиеся в государственной и муниципальной собственности. К ним относятся земельные участки:

в пределах особо охраняемых природных территорий (за исключением государственных природных заповедников и национальных парков, отнесенных к изъятим из оборота);

в пределах лесного фонда, за исключением случаев, установленных федеральными законами;

занятые находящимися в государственной или муниципальной собственности водными объектами в составе водного фонда;

занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-

культурными заповедниками, объектами археологического наследия;

предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд (не отнесенные к изъятиям из оборота);

не отнесенные к изъятиям из оборота землям закрытых административно-территориальных образований;

предоставленные для нужд организаций транспорта, в том числе морских, речных портов, вокзалов, аэродромов и аэропортов, сооружений навигационного обеспечения воздушного движения и судоходства, терминалов и терминальных комплексов в зонах формирования международных транспортных коридоров;

предоставленные для нужд связи;

занятые объектами космической инфраструктуры;

расположенные под объектами гидротехнических сооружений;

предоставленные для производства ядовитых веществ, наркотических средств;

загрязненные опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергшиеся биогенному загрязнению, иные подвергшиеся деградации земли.

Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, указанных федеральными законами.

Ограничение оборота земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, обусловлено необходимостью обеспечения их целевого использования в интересах общества и соответствует также предписаниям ГК РФ (п. 3 ст. 129). В нем сказано, что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. Например, земли промышленности и иного специального назначения могут предоставляться в безвозмездное срочное пользование для сельскохозяйственного производства и иного использования (п. 6 ст. 87 ЗК РФ).

Возможности ограниченного включения в гражданский оборот земель, предоставленных для нужд железнодорож-

ного транспорта, указаны в ФЗ от 25 августа 1995 г. «О Федеральном железнодорожном транспорте»¹ и Положении о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог, утвержденном приказом МПС РФ от 15 мая 1999 г. Согласно названному Положению свободные земельные участки в полосе отвода, относящиеся к землям железнодорожного транспорта, могут предоставляться в срочное пользование физическим и юридическим лицам для сельскохозяйственных целей, оказания услуг пассажирам, складирования грузов, для устройства погрузочно-разгрузочных площадок, сооружения прирельсовых складов, кроме складов горюче-смазочных материалов и любых типов автозаправочных станций, а также складов, предназначенных для хранения опасных веществ и материалов, и иных целей, если при этом будут соблюдаться требования безопасности движения.

Ограничение оборота земельных участков зависит от направления использования и охраны отдельных категорий земель или специально указанных земельных участков. Так, ФЗ от 15 апреля 1998 г. «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»² определяет особенности оборота садовых, огородных и дачных земельных участков. Он устанавливает, что при совершении сделок с садовыми, огородными и дачными земельными участками не допускается изменение их целевого назначения и разрешенного использования.

Оборот земель сельскохозяйственного назначения должен регулироваться федеральным законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения (п. 6 ст. 27 ЗК РФ). До введения его в действие оборот земельных участков сельскохозяйственного назначения осуществляется в соответствии с гражданским законодательством и ЗК РФ с учетом лесного законодательства, законодательства об охране окружающей среды, специальных федеральных законов, содержащих нормы земельного права о данной категории земель, а также с учетом следующих положений:

при переходе права на земельный участок от одного собственника земельного участка, землепользователя, землевладельца, арендатора земельного участка к другому

¹ СЗ РФ, 1995, № 35, ст. 3505.

² СЗ РФ, 1998, № 16, ст. 1801; 2000, № 48, ст. 4632.

категория и целевое назначение такого земельного участка не подлежат изменению;

иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица могут владеть и пользоваться земельными участками сельскохозяйственного назначения только на праве их аренды;

приватизация земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не допускается.

Этот порядок не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями.

До введения в действие федерального закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения субъекты Федерации, в которых оборот земель регулировался законами указанных субъектов, оборот земель сельскохозяйственного назначения осуществляется по законам этих субъектов Федерации.

4. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности

Земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду. В предусмотренном законом случае (п. 1 ст. 20 ЗК РФ) юридическим лицам земельные участки предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование, и гражданам и юридическим лицам — в безвозмездное срочное пользование (п. 1 ст. 24 ЗК РФ).

Новеллой действующего земельного законодательства стало то, что земельные участки в постоянное пользование гражданам теперь не предоставляются. Однако, если такое право у гражданина возникло до введения в действие ЗК РФ, то оно за гражданином сохраняется. Одновременно ему разрешено по его желанию переоформить свое право постоянного пользования земельным участком на право собственности.

Юридические лица, в отличие от граждан, по закону обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды или приобрести земельные участки в собственность по своему желанию до 2004 г.

Правом предоставления земельных участков, находящихся в федеральной собственности, наделены органы государственной исполнительной власти, осуществляющие управление и распоряжение федеральным имуществом. В настоящее время такими органами являются Минимущество РФ и его территориальные органы.

Землями, находящимися в собственности субъектов Федерации, распоряжаются органы исполнительной власти субъекта Федерации согласно его законодательству.

Муниципальной земельной собственностью распоряжаются органы местного самоуправления.

Решение органа государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка является первичным и основным юридически значимым выражением воли собственника земли по передаче прав на земельный участок. При безвозмездной передаче земельного участка данное решение является основанием для отвода участка в натуре и государственной регистрации прав на участок. При возмездном отчуждении - основанием для заключения договора.

Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату. Это общее правило, предусмотренное ЗК РФ. Бесплатно земельные участки в собственность граждан и юридических лиц предоставляются только в случаях, предусмотренных ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Федерации. Так, не взимается плата с граждан, имеющих земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, если они реализуют свое право по переоформлению их в собственность. Гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства, ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства бесплатно могут предоставляться земельные участки в пределах максимальных размеров земельных участков, установленных по правилам земель-

ного нормирования.

Решение о предоставлении земельного участка в собственность гражданину, имеющему земельный участок на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, должно быть принято в двухнедельный срок со дня подачи заявления в письменной форме в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления.

Если граждане или юридические лица ходатайствуют о предоставлении им в собственность для строительства участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, то отказ не допускается, за исключением случаев, когда испрашиваемые земельные участки изъяты из оборота, либо федеральным законом установлен запрет на их приватизацию, либо они зарезервированы для государственных и муниципальных нужд.

Не допускается также отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, ограниченных в обороте и находящихся в государственной и муниципальной собственности, если федеральным законом разрешено предоставлять их в собственность граждан и юридических лиц. Иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам земельные участки предоставляются в собственность только за плату, размер которой устанавливается ЗК РФ.

Следует иметь в виду, что помимо норм гл. 17 ГК РФ и ЗК РФ возникновение прав на землю регулируют многие другие подзаконные нормативные правовые акты. В силу ст. 6 ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» изданные до введения в действие ЗК РФ правовые акты Президента и Правительства РФ, регулирующие земельные отношения, *применяются в части не противоречащей ЗК РФ.*

5. Исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие предоставление земельных участков

Предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, об-

ладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции.

Предоставление земельных участков для объектов капитального строительства осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с утвержденными генеральными планами поселений, на территории которых предусматривается строительство. Предварительная градостроительная проработка осуществляется местными органами архитектуры и градостроительства на основе утвержденной градостроительной проектно-архитектурной документации.

Составление необходимой землеотводной документации с подготовкой проекта постановления органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка для строительства или реконструкции объекта по варианту размещения, согласованному с местными органами архитектуры и градостроительства, осуществляется органами Федеральной службы земельного кадастра России.

Рассмотрение ходатайств застройщиков, материалов предварительной градостроительной проработки по выбору земельного участка, включая обязательное обследование в натуре, сопоставление сравнительных вариантов размещения, выработка условий предоставления земельных участков, независимо от способов и форм предоставления земли (бесплатное, на аукционной или конкурсной основе, аренда и др.), осуществляется постоянно действующими комиссиями по выбору земельных участков под застройку при органах местного самоуправления. Эти комиссии проводят свою работу в соответствии с утвержденными главой муниципального образования регламентом и персональным составом.

В выборе земельного участка обязательное участие принимают собственники земли, землепользователи, землевладельцы и арендаторы, чьи интересы затрагиваются предстоящим строительством/

Органы местного самоуправления информируют население о возможном (предстоящем) предоставлении земель для размещения объектов, деятельность которых затрагивает его интересы. Выясняет мнение граждан через местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. Граждане, общественные организации, объединения, органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в

рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы населения и связанных с намечаемым строительством или реконструкцией объекта и последующим его функционированием.

Размещение объектов строительства должно приводиться в соответствие с функциональным зонированием территории городов и поселений, принятым в их генеральных планах, проектах детальной планировки районов или другой градостроительной проектно-планировочной документации, при размещении за пределами городской или поселковой черты - в соответствии с функциональным зонированием, принятым в проектах или схемах районной планировки.

6. Порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности

Предоставление земельных участков для строительства из государственных и муниципальных земель осуществляется с проведением работ по их формированию по двум вариантам: а) с предварительным согласованием мест размещения объектов; б) без предварительного согласования мест размещения объектов.

Предварительное согласование мест размещения объекта не проводится при его размещении в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий). Не проводится согласование мест размещения объекта в случае предоставления земельного участка для нужд сельскохозяйственного производства или лесного хозяйства либо гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства.

Предварительное согласование мест размещения объекта строительства требуется при предоставлении земельных участков в аренду либо в постоянное (бессрочное) пользование (п. 3 ст. 30 ЗК РФ).

Гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления с заявлением о выборе места размещения объекта. В заявлении должны быть

указаны назначение объекта, предполагаемое место его размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на земельный участок. К заявлению могут прилагаться технико-экономическое обоснование проекта строительства или необходимые расчеты.

Орган местного самоуправления обеспечивает выбор земельного участка на основе документов государственного земельного кадастра и документов землеустройства с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах. При этом рассматриваются варианты размещения объекта и проводятся процедуры согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными образованиями.

Необходимая информация о разрешенном использовании земельных участков и об обеспечении земельных участков объектами инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, технические условия подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения, а также дежурные кадастровые карты (планы), содержащие сведения о местоположении земельных участков, предоставляются бесплатно соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями в двухнедельный срок со дня получения запроса от органа местного самоуправления.

Органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Граждане, общественные организации (объединения) и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения и связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства.

При предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной, хозяйственной деятельностью и традицион-

ными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам изъятия, в том числе выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы названных народов и общностей. Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления принимают решения о предварительном согласовании мест размещения объектов с учетом результатов таких сходов или референдумов.

Орган местного самоуправления информирует землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, законные интересы которых могут быть затронуты в результате возможного изъятия для государственных и муниципальных нужд находящихся в их пользовании или владении земельных участков, в связи с предоставлением этих участков для строительства. Если в целях размещения объектов необходимо выкупить земельные участки для государственных или муниципальных нужд из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, орган местного самоуправления информирует собственников этих земельных участков об их возможном выкупе. Порядок и условия предоставления такой информации могут быть установлены федеральными законами, законами субъектов Федерации.

Результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства, а в необходимых случаях и для установления его охранный или санитарно-защитной зоны. К данному акту прилагаются утвержденные органами местного самоуправления проекты границ каждого земельного участка в соответствии с возможными вариантами их выбора. Для случаев предполагаемого выкупа земельного участка к акту о выборе земельного участка прилагаются расчеты убытков собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, потерь сельскохозяйственного производства или потерь лесного хозяйства.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт о выборе земельного участка в соот-

ветствии с одним из вариантов выбора, или об отказе в размещении объекта. В субъектах Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге - выбор земельных участков для строительства осуществляется органом исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации, если иное не предусмотрено законами этих субъектов Федерации.

Копия решения о предварительном согласовании места расположения объекта с приложением проекта границ его размещения или об отказе в размещении объекта выдается заявителю в семидневный срок со дня его утверждения. Принятое решение действует в течение трех лет. Если по истечении этого срока решение о предоставлении земельного участка не будет принято, лица, права которых были ограничены, вправе требовать от исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления возмещения убытков независимо от продления срока действия решения о предварительном согласовании места расположения объекта.

Собственник или пользователь земельного участка несет риск отнесения на него затрат и убытков, связанных со строительством и иными улучшениями своего земельного участка, после информирования его о возможном изъятии его земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Решение о предварительном согласовании места размещения объекта или об отказе в размещении объекта может быть обжаловано заинтересованными лицами в суд. Если в судебном порядке решение о предварительном согласовании места размещения объекта будет признано недействительным, исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, принявшие такое решение, возмещают гражданину или юридическому лицу расходы, понесенные ими в связи с подготовкой документов, необходимых для принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта.

Решение о предварительном согласовании места размещения объекта и проект границ земельного участка являются основанием установления за счет граждан и юридических лиц, заинтересованных в строительстве, границ земельного участка на местности. Работа эта проводится землеустроительными организациями. Одновременно готовятся документы, необходимые для внесения сведений в

Единый государственный реестр земель. Важно заметить, что моментом возникновения или моментом прекращения существования земельного участка как объекта государственного кадастрового учета в соответствующих границах является дата внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр земель. Само право на конкретный земельный участок у субъекта возникает после государственной регистрации этого права.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованного в предоставлении земельного участка для строительства, и приложенной к нему кадастровой карты (плана) земельного участка в двухнедельный срок принимает решение о предоставлении земельного участка для строительства. Если испрашиваемый участок предоставляется в результате его изъятия, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд, то одновременно с решением о предоставлении земельного участка принимается решение о соответствующей форме изъятия такого земельного участка. Условия предоставления земельных участков для государственных и муниципальных нужд должны предусматривать возмещение всех убытков, связанных с изъятием участков у правообладателей или прекращением договоров аренды, и в необходимых случаях возмещение потерь сельскохозяйственного производства и потерь лесного хозяйства. В условиях предоставления земельного участка могут предусматриваться права других лиц, обременяющие предоставляемые земельные участки или устанавливающие ограничения по использованию предоставляемых земельных участков (ст. 56, 58 ЗК РФ).

При принятии решений о предоставлении земельных участков необходимо учитывать предписания ЗК РФ о нормировании предоставляемых участков. Предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства, устанавливаются законами субъектов Федерации, для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства — нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Максимальные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно для названных нами целей, устанавливаются федеральными законами (из федеральных земель), законами субъектов Федерации (при предоставлении из земель названных субъектов) и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (из муниципальных земель).

Во всех других случаях предельные размеры земельных участков устанавливаются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами отвода земель для конкретных видов деятельности или в соответствии с правилами землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документацией.

Предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объекта осуществляется в аренду, а государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, органам государственной власти и органам муниципального самоуправления - в постоянное (бессрочное) пользование.

Предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах). По этому варианту земельный участок приобретается в следующем порядке. Сначала проводится работа по формированию земельного участка. Готовится проект границ земельного участка, устанавливаются границы на местности. Определяются вид разрешенного использования земельного участка и технические условия подключения объекта к сетям инженерно-технического обеспечения. Проводится государственный кадастровый учет земельного участка. Принимается решение и публикуется сообщение о проведении торгов (конкурса, аукциона).

Постановлением Правительства РФ от 5 января 1998 г. № 2 утвержден Порядок организации проведения торгов (аукционов, конкурсов) по продаже гражданам и юридическим лицам земельных участков, расположенных на территории городов и сельских поселений, или права их аренды.

В качестве продавца земельного участка или права его аренды выступает орган государственной власти или мест-

ного самоуправления. Органы местного самоуправления, на территории которых торги не проводятся, могут выстав-
лять на договорной основе земельные участки на торги,
проводимые в других муниципальных образованиях.

В качестве организатора торгов выступает либо прода-
вец, либо специализированная организация, действующая
на основании договора с продавцом. В этом случае расходы
организатора, связанные с проведением торгов, включая
привлечение независимых оценщиков, специалистов по
проведению рекламной кампании, экспертов и т.д., произ-
водятся в соответствии с условиями, определенными в до-
говоре продавца с организатором.

Земельные участки, выставляемые на торги, опреде-
ляются продавцом в соответствии с утвержденным гене-
ральным планом города или другого поселения, или градо-
строительной и землеустроительной документацией.

Торги являются открытыми по составу участников и
проводятся в форме аукциона или конкурса. При этом
аукцион может быть закрытым по форме подачи предло-
жений по цене. В случае проведения аукциона, закрытого
по форме подачи предложения по цене, или конкурса про-
давец назначает аукционную или конкурсную комиссию.
Он определяет форму проведения торгов, начальную цену
предмета торгов, сумму, задатка и составляет график пла-
тежей. При этом начальная цена предмета торгов устанавли-
вается в размере пятикратной ставки земельного налога,
а сумма задатка - в размере 20% начальной цены предме-
та торгов.

Продавец подготавливает по каждому предмету торгов
необходимые материалы и документы. Они должны со-
держать следующие сведения:

регистрационный номер предмета торгов;

местоположение (адрес), кадастровый номер земель-
ного участка;

план земельного участка с указанием сервитутов и
иных обременений, установленных для данного земельного
участка;

заключение соответствующего органа Росземкадастра о
характеристиках земельного участка (правового режима,
ставки земельного налога и др.);

заключение соответствующего органа по градострои-
тельству и архитектуре (о функциональном назначении и
разрешенном использовании земельного участка, наличии

согласования о подключении к инженерным коммуникациям и его ориентировочной общей стоимости, требованиях к благоустройству и участию в развитии инфраструктуры города или другого поселения);

начальная цена предмета торгов;

проект договора купли-продажи или аренды земельного участка, включающий при необходимости график платежей;

проект договора о залоге земельного участка, если таковой требуется по условиям торгов;

сведения об экологическом состоянии земельного участка и другие сведения о предмете торгов.

По результатам торгов составляется и подписывается протокол. Разрешается также передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка. В этом случае на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованного в предоставлении земельного участка, с ним подписывается договор аренды выставленного на торги земельного участка.

Решение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка для строительства или протокол о результатах торгов (конкурсов, аукционов) является основанием государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования, либо заключения договора купли-продажи и государственной регистрации права собственности покупателя на земельный участок при предоставлении земельного участка в собственность, либо заключения договора аренды при предоставлении земельного участка в аренду.

7. Порядок предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством

Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) ведении, на принципах эффективно-

сти, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков. Для осуществления этих принципов они обязаны принять акт, устанавливающий процедуры и критерии предоставления земельных участков, в том числе порядок рассмотрения заявок и принятия решений. Государственные и муниципальные органы обязаны обеспечить подготовку информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам на определенном праве и предусмотренных условиях (за плату или бесплатно), заблаговременно публикуют такую информацию, могут уполномочивать специальный орган на управление и распоряжение земельными участками и иной недвижимостью.

Граждане, заинтересованные в предоставлении или передаче земельных участков в собственность или в аренду из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, подают заявления в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления. В заявлении указываются цель использования земельного участка, его предполагаемые размеры, местоположение, а также испрашиваемое право на землю.

Рассмотрению подлежат все заявки, поступающие до определенного указанными процедурами срока. Не разрешается устанавливать приоритеты и особые условия для отдельных категорий граждан, если иное не установлено законом.

Орган местного самоуправления или по его поручению соответствующая землеустроительная организация на основе заявления гражданина либо обращения исполнительного органа государственной власти с учетом зонирования территорий в месячный срок обеспечивает изготовление проекта границ земельного участка и утверждает его. Решение о предоставлении в собственность (за плату или бесплатно) либо о передаче в аренду испрашиваемого земельного участка принимается в двухнедельный срок. Однако ЗК РФ не определяет момент начала этого срока. Следует полагать, что двухнедельный срок начинает отсчет с даты утверждения проекта границ соответствующего земельного участка. Таким образом, с даты подачи надлежаще оформленного заявления о предоставлении земельного участка до даты принятия решения об его пре-

доставлении не должно пройти более шести недель.

Критерием решения вопроса о предоставлении испрашиваемого земельного участка в собственность бесплатно или за плату служат правила нормирования земельных участков граждан (ст. 33 ЗК РФ).

Договор купли-продажи или аренды земельного участка заключается в недельный срок после представления заявителем кадастровой карты (плана) земельного участка в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления.

Таковы общие правила предоставления гражданам земельных участков в собственность или аренду для целей, не связанных со строительством. Они могут быть уточнены некоторыми федеральными законами. Например, есть особенности предоставления земельных участков садоводам, огородникам и дачникам. Они определены ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»¹. Гражданам, изъявившим желание вести личное подсобное хозяйство, земельные участки предоставляются в соответствии с ЗК РФ и федеральным законом о личном подсобном хозяйстве, который пока еще не принят. Условия предоставления гражданам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для сенокосения и выпаса скота определяются ЗК РФ и подлежащим принятию федеральным законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения, другими федеральными законами и законами субъектов Федерации.

8. Переход права на земельный участок при переходе права собственности на здание, строение, сооружение

Гражданское законодательство не рассматривает здание (строение или сооружение) и земельный участок, на котором оно находится как сложный единый объект, выступающий в гражданском обороте нераздельно. Так продажа недвижимости, находящейся на земельном участке, не принадлежащем продавцу на праве собственности, допускается без согласия собственника этого участка, если это не противоречит условиям пользования таким участ-

¹ СЗ РФ, 1998, № 16, ст. 1801; 2000, № 48, ст. 4632

ком, установленным законом или договором (п. 3 ст. 552 ГК РФ).

ЗК РФ закрепляет принцип одновременного отчуждения земельного участка с находящимися на нем зданиями, строениями, сооружениями тогда, когда они принадлежат одному лицу. Исключения установлены для случаев отчуждения части здания, строения, сооружения, которая не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка либо при отчуждении здания, сооружения, строения, находящихся на земельном участке, изъятом из оборота.

Отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на ограниченном в обороте земельном участке и принадлежащем одному лицу, производится вместе с земельным участком, если федеральным законом разрешено предоставлять такой земельный участок в собственность граждан и юридических лиц.

При отчуждении доли в праве собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на земельном участке, принадлежащем на праве собственности нескольким лицам, одновременно отчуждается доля в праве собственности на земельный участок. Ее размер определяется пропорционально доле в праве собственности на здание, строение, сооружение.

Собственник здания, сооружения, строения, находящихся на чужом земельном участке, имеет преимущественное право покупки или аренды земельного участка, которое осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством для случаев продажи доли в общей собственности постороннему лицу. В силу норм гражданского закона (ст. 250 ГК РФ) продавец либо арендатор земельного участка, на котором находится чужое здание (строение, сооружение), обязан в письменной форме известить собственника такого здания о намерении продать или сдать в аренду земельный участок с указанием цены и иных условий, на которых продавец (арендодатель) собирается заключить договор. В течение месяца со дня извещения собственник здания (строения, сооружения) должен либо выразить желание заключить соответствующий договор, либо отказаться от его заключения.

Если продавец (арендодатель) заключает договор с нарушением преимущественного права собственника здания (строения, сооружения) на покупку или аренду земельного

участка, то последний имеет право требовать перевода на него прав и обязанностей по соответствующему договору (п. 3 ст. 250 ГК РФ).

Эти правила не применяются к земельным участкам, находящимся в государственной или муниципальной собственности.

Граждане и юридические лица, имеющие в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приобретают права на эти земельные участки по нормам земельного законодательства. За ними признается исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков на условиях, которые установлены ЗК РФ и федеральными законами (п. 1 ст. 36 ЗК РФ).

Для приобретения прав на земельный участок граждане и юридические лица, имеющие в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения и сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, совместно обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления с заявлением о приобретении прав на земельный участок с приложением его кадастровой карты (плана). Уполномоченный орган в двухнедельный срок со дня поступления заявления принимает решение о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно или на праве постоянного (бессрочного) пользования (в случаях, указанных в законе) либо готовит проект договора купли-продажи или аренды земельного участка и направляет его заявителю с предложением о заключении соответствующего договора.

Когда здание (помещение в нем), находящееся на неделимом земельном участке, принадлежит нескольким лицам на праве собственности, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в общую долевую собственность или в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора, если иное не предусмотрено ЗК РФ, федеральными законами.

Если на неделимом земельном участке здания, помещения, строения принадлежат одним лицам на праве собственности, другим лицам на праве хозяйственного веде-

ния или всем лицам на праве хозяйственного ведения, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в аренду со множественностью лиц на стороне арендатора, если нет исключений в федеральных законах. Договор аренды земельного участка в этих случаях заключается с условием согласия сторон на вступление в этот договор иных правообладателей помещения в этом здании. Федеральные казенные предприятия и государственные или муниципальные учреждения - правообладатели помещений в этом здании приобретают право ограниченного пользования земельным участком для осуществления своих прав на принадлежащее помещение.

При закреплении помещения в здании на неделимом земельном участке за несколькими федеральными казенными предприятиями и государственными или муниципальными учреждениями данный земельный участок предоставляется одному из этих лиц на основании решения собственника земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование, а другие из этих лиц обладают правом ограниченного пользования земельным участком для осуществления своих прав на закрепленные за ними помещения.

В существующей застройке земельные участки, на которых находятся сооружения, входящие в состав кондоминиума, жилые здания и иные строения, предоставляются в качестве общего имущества в общую долевую собственность домовладельцев в порядке и на условиях, которые установлены ФЗ от 15 июня 1996 г. «О товариществах собственников жилья».

Кондоминиумом признается единый комплекс недвижимого имущества, включающий земельный участок в установленных границах и расположенное на нем жилое здание, иные объекты недвижимости, в котором отдельные части, предназначенные для жилых и иных целей (помещения), находятся в собственности граждан, юридических лиц, Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований (домовладельцев) - частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, а отдельные части (общее имущество) находятся в их общей долевой собственности. Тем самым земельный участок в кондоминиуме представляет собою объект общей долевой собственности участников кондоминиума. Участие в кондоминиуме субъектов различных форм собственности не создает кому-либо из них преимуществ, каждый участник кон-

доминиума обладает равными правами как субъект общей долевой собственности.

При разрушении здания, строения, сооружения от пожара, стихийных бедствий, ветхости права на земельный участок, предоставленный для их обслуживания, сохраняются за лицами, владеющими земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, при условии начала восстановления в установленном порядке здания, строения, сооружения в течение трех лет. Этот срок может быть продлен исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления.

Закон не определяет, с какого момента начинается течение названного трехлетнего срока. По-видимому, таким моментом не может быть дата принятия решения о предоставлении земельного участка. Правильнее такой датой следует считать момент наступления события, объективно прекратившего целевое использование земельного участка.

ЗК РФ не определяет, в каких случаях полномочные органы вправе продлевать срок начала восстановительных работ на земельном участке. Представляется, это может быть сделано как в нормативном правовом акте, содержащем нормы земельного права, адресованные неопределенному кругу лиц, так и в индивидуальном порядке по просьбе каждого заявителя.

Условия сохранения прав на земельный участок при разрушении здания, строения, сооружения за арендатором или субарендатором определяются договором аренды (субаренды) земельного участка.

9. Особенности купли-продажи земельных участков

Объектом купли-продажи могут быть только земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет. Продавец при заключении договора купли-продажи обязан предоставить покупателю имеющуюся у него информацию об обременениях земельного участка и других ограничениях его использования.

В договоре купли-продажи указывается категория земель, к которой относится земельный участок, поскольку это влияет на разрешенное использование такого участка. К форме договора купли-продажи предъявляются требования о том, что он должен быть заключен в письменной

форме путем составления одного документа, подписанного сторонами (ст. 550 ГК РФ). Продавец обязан сообщить покупателю полную информацию о своем земельном участке. В случае предоставления заведомо ложной информации об обременениях земельного участка и. ограничениях его использования; о разрешении на застройку данного 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 покупателем земельного участка; иной информации, которая может оказать влияние на решение покупателя о покупке данного земельного участка и требования о предоставлении которой установлены федеральными законами, покупатель вправе требовать уменьшения покупной цены или расторжения договора купли-продажи земельного участка и возмещения причиненных ему убытков. Эти правила применяются также в случаях обмена земельного участка, передачи его в аренду.

В договоре обмена информационная обязанность лежит на обеих сторонах, поскольку каждая из сторон признается продавцом товара, который она обязуется передать, и покупателем товара, который она обязуется принять в обмен.

Глава 8

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ СОБСТВЕННИКОВ, ЗЕМЛЕВЛАДЕЛЬЦЕВ, ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ И АРЕНДАТОРОВ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Собственники земельных участков наделены широким спектром прав по распоряжению своим земельным участком (правом совершать сделки по поводу земельного участка). Иные правообладатели земельных участков (землепользователи, землевладельцы, арендаторы) по действующему земельному законодательству, как правило, не наделены распорядительными полномочиями. Землевладельцы сохранили право передачи земельного участка своим наследникам по завещанию или по закону. Арендаторам земельных участков разрешено передавать его в субаренду с уведомлением собственника участка.

Помимо распорядительных полномочий собственнику земельного участка закон предоставляет право:

использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также закрытые водоемы в соответствии с законодательством Российской Федерации;

возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;

проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные закрытые водоемы в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями;

осуществлять другие права по использованию земельного участка, предусмотренные законодательством.

Перечисленные права собственника земельного участка относятся только к сфере землепользования. При этом названный перечень прав основной, но не исчерпывающий. Лесным, водным, горным и иным законодательством могут быть предусмотрены другие права собственников земельных участков..

Используя свои земельные участки, земельные собственники приобретают право собственности на посадки и посевы сельскохозяйственных культур, полученную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации, за исключением случаев, если собственник передает земельный участок в аренду, постоянное (бессрочное) пользование или пожизненное наследуемое владение либо безвозмездное срочное пользование. Собственнику принадлежат расположенные на земельном участке многолетние насаждения, за исключением случаев, установленных ЛК РФ-

Лица, не являющиеся собственниками земельных участков (кроме обладателей сервитутов), при использовании своих земельных участков обладают правами собственников земельных участков, за исключением приобретения

права собственности на многолетние насаждения, находящиеся на их земельном участке, и права распоряжения своими земельными участками.

Права лиц, использующих земельный участок на основании частного сервитута, определяются договором. Права лиц, использующих земельный участок на основании публичного сервитута, определяются законом или иным нормативным правовым актом, которым установлен публичный правовой сервитут.

Граждане и юридические лица осуществляют принадлежащие им права на земельные участки по своему усмотрению, если иное не установлено ЗК РФ, федеральными законами. Осуществляя свои права, собственники земельных участков, землевладельцы, землепользователи и арендаторы обязаны соблюдать предписанные законом ограничения при использовании своих прав на земельные участки. Права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным ЗК РФ и федеральными законами. Ограничения прав на землю, как правило, вводятся:

установлением особых условий использования земельных участков и режима хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах;

предписаниями об особых условиях охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных;

определением условий начала и завершения стройки или освоения земельного участка в течение установленных сроков по согласованному в установленном порядке проекту строительства, ремонта или содержания автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) при предоставлении прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности;

введением иных ограничений использования земельных участков в случаях, установленных ЗК РФ и федеральными законами.

Ограничения прав на землю устанавливаются бессрочно или на определенный срок актами исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления или решениями судов. Введенные в установленном порядке ограничения прав на земельные участки

подлежат государственной регистрации в соответствии с ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Ограничения прав на землю сохраняются при переходе права собственности на земельный участок к другому лицу.

Ограничения прав на землю могут вводиться на земельных участках всех правообладателей (собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов). Заинтересованные субъекты, чьи права на землю ограничены, могут решение государственных или муниципальных органов об ограничении их земельных прав обжаловать в судебном порядке.

Соблюдение установленных правовыми актами тех или иных ограничений прав на землю, на наш взгляд, надо рассматривать одной из юридических обязанностей правообладателей земельных участков по рациональному использованию земель.

ЗК РФ установил единый для всех субъектов землепользования перечень возлагаемых на них обязанностей. Они обязаны:

- использовать землю в соответствии с целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;

- сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством;

- осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать порядок пользования лесами, водными и другими природными объектами;

- своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами;

- своевременно производить платежи за землю;

- соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;

- не допускать загрязнения, захламления, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий;

- выполнять иные требования, предусмотренные ЗК РФ,

федеральными законами.

Глава 9

ПРЕКРАЩЕНИЕ И ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

1. Основания прекращения права собственности на земельный участок

Право собственности на земельный участок прекращается при отчуждении собственником своего земельного участка другим лицам, отказе собственника от права собственности на земельный участок и в силу принудительного изъятия у собственника его земельного участка в порядке, установленном гражданским законодательством (ст. 44 ЗК РФ). Этот перечень оснований следует считать исчерпывающим.

Отчуждение собственником своего земельного участка другим субъектам возможно на основании договора. Граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Его условия определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами (ст. 421 ГК РФ). Договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законами и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения (ст. 422 ГК РФ). Отдельные императивные нормы имеются, например, в ЗК РФ (ст. 27, 52), других федеральных законах.

Собственник имеет право в одностороннем порядке отказаться от принадлежащего ему земельного участка. В этом случае он подает заявление об отказе от осуществления права собственности на земельный участок в орган местного самоуправления, в ведении которого находятся соответствующие земли. С момента подачи заявления земельный участок приобретает правовой режим бесхозяйной недвижимой вещи. Порядок прекращения прав на нее установлен гражданским законодательством. Бесхозяйные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. По истечении года со дня постановки бесхозяйной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муници-

пальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на бесхозный земельный участок. Если данный земельный участок не будет признан по решению суда поступившим в муниципальную собственность, он может быть вновь принят во владение, пользование и распоряжение оставившим его собственником либо приобретен в собственность в силу приобретательной давности (ст. 226 ГК РФ).

Основаниями принудительного изъятия у собственника земельного участка могут быть виновные действия собственника участка либо иные обстоятельства.

Вина собственника земельного участка доказывается, когда земельный участок изымается в связи с использованием его собственником не в соответствии с его назначением (ст. 284 ГК РФ) либо с грубым нарушением правил рационального использования земли, в том числе нецелевым использованием земельного участка (ст. 285 ГК РФ), при конфискации земельного участка по решению суда в виде санкции за совершение преступления (ст. 50 ЗК РФ).

Иными обстоятельствами изъятия земельного участка у собственника могут быть выкуп его для государственных или муниципальных нужд или реквизиция в порядке, установленном федеральным законом.

2. Основания прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком

Каждый землевладелец либо землепользователь вправе добровольно отказаться от принадлежащего ему права на земельный участок.

Распоряжение земельным участком, от которого отказался землевладелец или землепользователь, осуществляяют исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления с учетом их полномочий, указанных в земельном законодательстве (ст. 29 ЗК РФ).

Право землепользователя либо землевладельца может быть прекращено принудительно по обстоятельствам, указанным в законе. Ими признаются:

1) использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель;

2) использование земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки;

3) неустранение последствий умышленно совершенных следующих земельных правонарушений:

отравление, загрязнение, порча и уничтожение плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие за собой причинение вреда здоровью человека и окружающей среде;

нарушение установленного соответствующими нормами режима использования земель особо охраняемых территорий, земель природоохранного, рекреационного назначения; земель историко-культурного назначения, особо ценных земель, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному заражению;

систематическое невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель, охране почв от ветровой, водной эрозии, предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв;

систематическая неуплата земельного налога;

4) неиспользование в случаях, предусмотренных гражданским законодательством, земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом, за исключением времени, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование;

5) изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с правилами, предусмотренными земельным законодательством;

6) реквизиция земельного участка.

Принудительное прекращение права пожизненного наследуемого владения земельным участком, права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права безвозмездного срочного пользования земельным участком осуществляется при условии неустранения фактов надле-

жащего использования земельного участка после наложения административного наказания в виде штрафа.

Одновременно с наложением административного наказания уполномоченным исполнительным органом государственной власти по осуществлению государственного земельного контроля лицу, виновному в нарушении земельного законодательства, выносится предупреждение с последующим уведомлением органа, предоставившего земельный участок.

Данное предупреждение должно содержать:

указание на допущенное земельное правонарушение; срок, в течение которого земельное правонарушение должно быть устранено;

указание на возможное принудительное прекращение права на земельный участок в случае неустранения земельного правонарушения;

разъяснение прав лица, виновного в нарушении земельного законодательства, в случае возбуждения процедуры принудительного прекращения прав на земельный участок;

иные необходимые условия.

Форма предупреждения устанавливается Правительством РФ.

Когда указанное в предупреждении земельное правонарушение в установленный срок обязанной стороной не устраняется, исполнительный орган государственной власти, вынесший его, направляет материалы о прекращении права на земельный участок ввиду его ненадлежащего использования в орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченный принимать решения. Этот орган направляет в суд заявление о прекращении права на земельный участок. По истечении десятидневного срока с момента принятия решения суда о прекращении права на земельный участок исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления направляет заявление о государственной регистрации прекращения права на земельный участок с приложением акта в орган государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Решение об изъятии земельного участка ввиду его ненадлежащего использования может быть обжаловано в суд.

3. Основания прекращения аренды земельного участка

Аренда земельного участка прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством. В нем установлены возможности досрочного расторжения договора по требованию арендодателя (ст. 619 ГК РФ) и досрочного расторжения договора по требованию арендатора (ст. 620 ГК РФ). Помимо указанных в ГК РФ оснований, договором аренды могут быть установлены другие основания его досрочного расторжения по требованию арендодателя или арендатора.

Одновременно ЗК РФ предусматривает ряд оснований, по которым аренда земельного участка может быть прекращена по инициативе арендодателя. Ими признаются:

использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель, предусмотренных земельным законодательством;

использование земельного участка, которое приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки. Это основание не применяется в период проведения сельскохозяйственных работ и в иных случаях, установленных федеральными законами;

неустранение последствий совершенного умышленно земельного правонарушения, выражающегося в отравлении, загрязнении, порче или уничтожении плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекших за собой причинение вреда здоровью человека и окружающей среде;

неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом или договором аренды земельного участка, за исключением времени, необходимого для освоения земельного участка, а также времени, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или иных обстоятельств,

исключающих такое использование;

изъятие или реквизиция земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с правилами, установленными ЗК РФ.

4. Основания прекращения безвозмездного срочного пользования земельным участком

Данное право может быть прекращено по истечении срока, на который земельный участок был предоставлен, либо по решению лица, предоставившего земельный участок, или по соглашению сторон.

Когда земельный участок был предоставлен в качестве служебного надела, право на него прекращается в силу прекращения работником трудовых отношений, в связи с которыми ему был предоставлен служебный надел, за исключениями, указанными в законе. Так, право на служебный надел сохраняется за работником, прекратившим трудовые отношения при переходе его на пенсию по старости или пенсию по инвалидности. Данное право сохраняется также за одним из членов семьи, когда работник призван на действительную срочную военную или альтернативную службу, - на весь срок прохождения службы, когда работник поступил на учебу, - на весь срок обучения в образовательном учреждении, когда работник погиб в связи с исполнением служебных обязанностей.

Право на служебный надел сохраняется за нетрудоспособным супругом и престарелыми родителями работника пожизненно, детьми работников - до их совершеннолетия.

Прекращение права на служебный надел оформляется решением организации, предоставившей такой служебный надел в пользование. Работник, прекративший трудовые отношения с организацией, предоставившей служебный надел в пользование, имеет право использовать этот служебный надел после прекращения трудовых отношений в течение срока, необходимого для окончания сельскохозяйственных работ.

5. Основания прекращения сервитута

Действующее законодательство различает частный и публичный сервитуты. Частный сервитут прекращается по

основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

Сервитут сохраняется в случае перехода прав на земельный участок, который обременен этим сервитутом, к другому лицу. Он не может быть самостоятельным предметом купли-продажи, залога и не может передаваться каким-либо способом лицам, не являющимся собственниками недвижимого имущества, для обеспечения использования которого сервитут установлен.

По требованию собственника земельного участка, обремененного сервитутом, он может быть прекращен ввиду отпадения оснований, по которым сервитут был установлен. В случаях, когда земельный участок, принадлежащий гражданину или юридическому лицу, в результате обременения сервитутом не может использоваться в соответствии с назначением участка, собственник вправе требовать по суду прекращения сервитута (ст. 276 ГК РФ).

Публичный сервитут может быть прекращен в случае отсутствия общественных нужд, для которых он был установлен, путем принятия акта об отмене сервитута. Данный сервитут может прекратиться также при изъятии органами государственной власти или местного самоуправления земельного участка (п. 7 ст. 23 ЗК РФ).

6. Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд

Признавая необходимость изъятия земель для государственных или муниципальных нужд, законодатель указывает на исключительность такого рода случаев. При этом необходимо учитывать принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан и сохранение гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (ст. 1 ЗК РФ).

Изъятие, в том числе путем выкупа, земельного участка для государственных нужд осуществляется для выполнения международных обязательств Российской Федерации, размещения объектов государственного и муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

Иные обстоятельства определяются федеральными за-

конами, а для изъятия, в том числе выкупа земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов Федерации или муниципальной собственности, - в случаях, установленных законами субъектов Федерации.

Ограничения изъятия, в том числе выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд из земель отдельных категорий установлены ЗК РФ (ст. 79, 83, 94, 101).

Изъятие, в том числе путем выкупа, земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда. Порядок такого выкупа земельного участка, порядок определения его выкупной цены, порядок прекращения прав владения и пользования земельным участком, права собственника земельного участка, подлежащего выкупу для государственных или муниципальных нужд, устанавливаются гражданским законодательством (ст. 55 ЗК РФ). ГК РФ не знает другого способа изъятия земельного участка, кроме выкупа (ст. 279 ГК РФ). Порядок определения выкупной цены земельного участка предусмотрен ст. 281 ГК РФ.

Плата за земельный участок, изымаемый для государственных или муниципальных нужд (выкупная цена), сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником участка. Соглашение включает обязательство Российской Федерации, субъекта Федерации или муниципального образования уплатить выкупную цену за изымаемый участок. При определении выкупной цены в нее включаются рыночная стоимость земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая убытки, которые он несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду.

Оценка земельного участка должна производиться в соответствии с ФЗ от 29 июля 1998 г. «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹. В нем сказано, что проведение оценки является обязательным в случае вовлечения в сделку объектов оценки, принадлежащих пол-

¹ СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3813.

ностью или частично Российской Федерации, субъектам Федерации либо муниципальным образованиям, в том числе при выкупе или ином предусмотренном законодательством Российской Федерации изъятии имущества у собственников для государственных или муниципальных нужд. Постановлением Правительства РФ от 6 июля 2001 г. № 519 «Об утверждении стандартов оценки»¹ утверждены Стандарты оценки, обязательные к применению субъектами оценочной деятельности, дающие возможность организовать работу по оценке имущества, в том числе и земельных участков.

При несогласии собственника с выкупом у него земельного участка или с условиями выкупа для государственных или муниципальных нужд соответствующий исполнительный орган государственной власти или орган муниципального управления вправе обратиться в суд с иском о разрешении спора. Согласно ст. 282 ГК РФ иск о выкупе земельного участка может быть предъявлен в течение двух лет с момента направления собственнику участка уведомления органа, принявшего решение об изъятии земельного участка.

В период времени с момента государственной регистрации решения об изъятии земельного участка и до достижения соглашения о выкупе или принятия судом решения о выкупе земельного участка собственник не ограничен в правах владения, пользования и распоряжения земельным участком. Он может производить необходимые затраты на его содержание и использование по назначению. Эти затраты потом могут быть включены в выкупную цену (но именно необходимые затраты). Однако согласно ст. 280 ГК РФ затраты и убытки, связанные с новым строительством, расширением и реконструкцией зданий и сооружений на земельном участке в указанный период, могут быть отнесены на счет собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов.

¹ СЗ РФ, 2001, № 29, ст. 3026.

Глава 10
ПОЛНОМОЧИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

**1. Общая характеристика полномочий государственных
и муниципальных органов Российской Федерации
в области земельных отношений**

В советское время земля и другие природные ресурсы функционировали как государственная (общенародная) собственность. Управление и распоряжение земельными и другими природными объектами и ресурсами в тот период было возложено на исполнительные органы государственной власти, в том числе различные министерства и ведомства. Граждане и юридические лица обладали лишь правами землепользователей.

Современная экономика России функционирует на основе использования разных форм собственности на землю и другие природные ресурсы. Их использование предопределило необходимость разграничения полномочий в области земельных отношений между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

Действующее законодательство России, на наш взгляд, формулирует три группы полномочий (правотворческие, управленческие и распорядительные), которыми располагают государственные и муниципальные образования в области земельных отношений.

К правотворческим полномочиям Российской Федерации относятся:

федеральное земельное законодательство (ст. 72 Конституции РФ);

установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;

установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков;

утверждение порядка изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд;

разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель;

иные полномочия, отнесенные к ведению Российской Федерации Конституцией РФ, ЗК РФ, федеральными законами (п. 1 ст. 9 ЗК РФ).

Правотворческими полномочиями субъектов Федерации в области земельных отношений являются издание региональных законодательных и иных правовых актов о земле, разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Федерации, и иные, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или полномочиям органов местного самоуправления (п. 1 ст. 10 ЗК РФ).

Органы местного самоуправления в области земельных отношений наделены правом: а) издания в пределах своих полномочий актов, содержащих нормы земельного права; б) установления правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований; в) разработки и реализации местных программ использования и охраны земель; г) решения иных вопросов местного значения в области использования и охраны земель (п. 1 ст. 11 ЗК РФ).

Законодательные и иные нормативные акты, содержащие нормы земельного права, являются юридической основой разграничения полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления по управлению и распоряжению земельными участками. В этой связи целесообразно осмыслить содержание управленческих и распорядительных полномочий названных субъектов.

Управление - это функция и форма деятельности всех организованных систем. Государственное и муниципальное управление в области земельных отношений имеет своей задачей формирование с учетом законодательных и иных правовых предписаний земельного правопорядка, реализацию через соответствующие органы управления программ рационального использования и охраны земель, осуществления земельного контроля за целевым и разрешенным использованием земельных участков, соблюдением правового режима земельных территорий, осуществлением прав и обязанностей участников земельных отношений, соблюдением земельного законодательства всеми субъектами земельных отношений.

Управленческая деятельность государственных и муниципальных органов существенно отличается от распорядительных решений собственников земельных участков. Осуществляя свои полномочия, органы управления не вправе подменять собственников в их распоряжении своими земельными участками. Они лишь контролируют законность деятельности собственников земельных участков, которые совершают сделки и иные распорядительные действия по поводу принадлежащих им земельных участков.

Управляя государственными и муниципальными землями, уполномоченные органы обязаны принимать во внимание не только предписания закона о приравнивании земельных участков к недвижимому имуществу, но и рассматривать землю как природный объект и ресурс, функционирующий по естественным законам развития природы. Государство, муниципальные образования, граждане и юридические лица - собственники и пользователи земли - обязаны как можно полнее учитывать природные свойства и естественные законы саморазвития земли, чтобы с большей эффективностью удовлетворять потребности людей, не нарушая законов природы.

ЗК РФ не случайно называет первым принципом земельного законодательства учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации (ст. 1).

Реализации этого принципа служат законодательные предписания о подразделении территории, на которую распространяется суверенитет Российской Федерации, на земельные фонды и категории по их природной ценности и хозяйственному назначению. Одновременно закон определяет пределы распорядительных и иных действий собственников земли, формулирует правила и нормы о рациональном хозяйствовании землевладельцев, землепользователей и арендаторов, закрепляя принцип деления земель по целевому назначению на категории и определяя правовой режим земель, исходя из их принадлежности к той

или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Функции государства по управлению земельными ресурсами имеют разную природу. В одном случае государство является собственником государственного земельного фонда. Здесь оно вправе пользоваться властными распорядительными полномочиями, когда адресует свои предписания пользователям, владельцам и арендаторам государственных земель. Правда, и в этом случае оно должно проявлять известный демократизм, предоставляя пользователям государственных земель известную свободу хозяйствования на земле, чтобы они были заинтересованы в ее сбережении и рациональном использовании.

Применительно к землям, которые находятся в частной и муниципальной собственности, государство выступает как орган политической власти, полномочный осуществлять суверенитет на своей территории независимо от форм собственности. Новое законодательство расширяет права всех обладателей земли, запрещает необоснованное вмешательство в их хозяйственную деятельность. В отличие от метода административного управления, который государство применяет, когда оно является собственником земель и вправе определять пределы своего хозяйствования, для иных форм земельной собственности оно должно применять метод свободного дозволения собственникам в принятии решений по хозяйственному использованию земельной недвижимости. Эта свобода, естественно, не должна вступать в противоречие с предписаниями земельного законодательства.

Действующее земельное законодательство закрепляет принцип участия граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и формах, которые, установлены законодательством (ст. 1 ЗК РФ).

Этот принцип подчеркивает важность и необходимость

участия в управлении земельными фондами как государственных органов и органов местного самоуправления, так и всех собственников и иных правообладателей земельных участков. Их управленческие функции, например, четко обозначены в области земельного контроля, который теперь подразделяется на государственный, муниципальный, общественный и производственный (гл. XII ЗК РФ).

ЗК РФ к полномочиям Российской Федерации относит государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственный земельный контроль, землеустройство и ведение государственного земельного кадастра (п. 1 ст. 9 ЗК РФ).

Субъекты Федерации и органы местного самоуправления осуществляют управление земельными участками, находящимися в их собственности (п. 2 ст. 10, п. 2 ст. 11 ЗК РФ).

Земельное законодательство специально не выделяет полномочий граждан и юридических лиц по управлению земельными участками, находящимися в их собственности. Они, на наш взгляд, прямо вытекают из предписаний Конституции РФ (ст. 36) о праве граждан и их объединений иметь в частой собственности землю, свободно ею владеть, пользоваться и распоряжаться. Их управленческие полномочия по управлению своими земельными участками проявляются в самостоятельности планирования использования и обустройства своего земельного участка с учетом законодательно предписанных нормативов и иных требований законодательства.

Распорядительными полномочиями в области земельных отношений наделены все собственники земельных участков. Об этом имеются четкие предписания в ЗК РФ. Так, Российская Федерация осуществляет управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации (федеральной собственностью). Субъекты Федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в их собственности. Органы местного самоуправления управляют и распоряжаются земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Осуществляя распорядительные полномочия, названные субъекты собственности вправе приобретать в свою собственность земельные участки по основаниям и в порядке, предусмотренным федеральными законами, переда-

вать или продавать их гражданам и юридическим лицам.

В перечень распорядительных полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления включается их право на изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

2. Система государственных и муниципальных органов управления Российской Федерации в области земельных отношений

Функции государственного и муниципального управления в области земельных отношений возложены законами и подзаконными правовыми актами на уполномоченные органы различного уровня.

Земельные и другие природные ресурсы, законодательно признанные федеральной собственностью, находятся в управлении Правительства РФ (п. 1 ст. 114 Конституции РФ). Иными видами государственной земельной собственности и других природных ресурсов управляют исполнительные органы субъектов Федерации. Муниципальной земельной собственностью управляют органы местного самоуправления.

Частная земельная собственность находится в хозяйственном управлении собственников земельных участков.

Для осуществления общегосударственных задач по управлению использованием и охраной земель создаются государственные органы специальной компетенции.

В настоящее время широкими полномочиями¹ наделена *Федеральная служба земельного кадастра России (Росземкадастр)*. Она функционирует как федеральный орган исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами. На нее возложены специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции по ведению государственного земельного кадастра и государственного учета расположенных на земельных участках и прочно с ними связанных объектов недвижимого имущества, по землеустройству, государственной кадастровой оценке земель и государственному контролю за использованием и охраной земель. Положение о Федеральной службе земельного кадастра

России утверждено постановлением Правительства РФ от 11 января 2001 г. № 22¹.

В ведении Росземкадастра находятся федеральные государственные унитарные предприятия, учреждения и иные организации.

Росземкадастр выполняет следующие функции:

участвует в разработке предложений по управлению земельными ресурсами и проведению земельной реформы;

ведет государственный земельный кадастр и осуществляет специальные функции по ведению государственного кадастрового учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ним объектов недвижимого имущества в части внесения сведений об их наличии в Единый государственный реестр земель;

устанавливает состав документов государственного земельного кадастра и порядок их ведения;

осуществляет в установленном порядке кадастровое деление территории Российской Федерации и присваивает кадастровые номера земельным участкам как объектам кадастрового учета;

обеспечивает ведение Единого государственного реестра земель, хранение этого реестра и кадастровых дел;

осуществляет выдачу планов (чертежей) границ земельных участков, предоставляет, в установленном порядке сведения, занесенные в государственный земельный кадастр;

обеспечивает разработку и совершенствование методик государственной кадастровой оценки земель;

проводит в соответствии с государственной кадастровой оценкой земель зонирование территорий для целей, не связанных с градостроительной деятельностью, и природно-сельскохозяйственное районирование земель;

участвует в совершенствовании экономических и других методов управления земельными ресурсами, в мероприятиях, связанных с функционированием рынка земель,

осуществляет в установленном порядке выполнение работ по инвентаризации земель всех категорий и созданию фондов перераспределения земель;

организует, координирует и контролирует проведение землеустройства на всей территории Российской Федера-

¹ СЗ РФ, 2001, № 3, ст. 251.

ции;

участвует в подготовке материалов по определению границ территорий субъектов Федерации и территорий, на которых осуществляется местное самоуправление;

осуществляет землеустроительную экспертизу инвестиционных проектов и проектов, связанных с использованием и охраной земель;

ведет мониторинг земель в пределах своей компетенции;

выявляет загрязненные и деградированные земли, подготавливает предложения по их восстановлению и консервации;

составляет ежегодно государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации, отчеты о государственном контроле за использованием и охраной земель, рекультивации нарушенных земель, снятии и использовании плодородного слоя почвы;

разрабатывает и утверждает инструкции, методические и нормативно-технические документы и отраслевые стандарты по вопросам, отнесенным к ее ведению;

публикует информацию о земельных участках, находящихся в фонде перераспределения земель.

Определенные полномочия по государственному управлению землями сельскохозяйственного назначения возложены на *Министерство сельского хозяйства РФ*. Его полномочия изложены в Положении о названном Министерстве, утвержденном постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 901¹. Оно является специально уполномоченным государственным органом в области мелиорации земель и обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также в области использования, охраны, защиты участков лесного фонда и воспроизводства лесов, переданных в безвозмездное пользование сельскохозяйственным организациям.

Министерство сельского хозяйства РФ осуществляет государственное управление в области мелиорации земель, государственный контроль за состоянием и использованием мелиорированных земель и систем сельскохозяйственного водоснабжения; рассматривает в установленном порядке дела об административных правонарушениях в об-

¹ СЗ РФ, 2000, № 49, ст. 4824.

ласти мелиорации земель сельскохозяйственного назначения.

Ряд полномочий по управлению земельной территорией осуществляет *Министерство природных ресурсов РФ*. Действуя на основе Положения о нем, утвержденного постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2000 г. № 720,¹ оно управляет государственным фондом недр, лесным фондом, использованием и охраной водного фонда и в установленном порядке утверждает инструкции, правила, методические и нормативно-технические документы в области изучения, учета, воспроизводства, использования и охраны недр, лесов и водных объектов.

В ходе градостроительной деятельности определяются виды использования земель в пределах черты городов и сельских поселений.

Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области градостроительства и использования земель городов и сельских поселений определены ГрК РФ².

Правительство РФ устанавливает основы федеральной политики в области градостроительства, утверждает проекты черты городов Москвы и Санкт-Петербурга, устанавливает границы объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения (городов федерального значения, городов - центров субъектов Федерации, городов-курортов, исторических поселений и др.), устанавливает порядок ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности.

К полномочиям субъектов Федерации отнесено утверждение проектов черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований, утверждение границ пригородных зон городов, утверждение и реализация градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий субъектов Федерации.

Предметом ведения местного самоуправления в области градостроительства являются принятие и изменение правил застройки, иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления в области градостроительства; организация и проведение инвентаризации земель,

¹ СЗ РФ, 2000, № 40, ст. 3971.

² СЗ РФ, 1998, №19, ст. 2069; 2002, №1, ст. 2.

других объектов недвижимости городских и сельских поселений, других муниципальных образований, выдача разрешений на строительство объектов недвижимости.

Глава 11

ПЛАТА ЗА ЗЕМЛЮ И ОЦЕНКА ЗЕМЛИ

1. Правовые основы платности пользования землей в Российской Федерации

В советское время, когда земля и другие природные объекты, находились в государственной собственности. Земельные участки предоставлялись гражданам и юридическим лицам на безвозмездной основе. Этот порядок имел ряд достоинств и определенные недостатки. Он не стимулировал рациональное бережное пользование государственными землями.

С началом земельной реформы в Российской Федерации было введено платное пользование земельными фондами, не зависимо от форм собственности и иных прав на земельные участки и ресурсы. Этот принцип применяется до настоящего времени. Формами платы являются земельный налог (до введения в действие, налога на недвижимость) и арендная плата (п. 1 ст. 65 ЗК РФ). Порядок исчисления и уплаты земельного налога устанавливается законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. В настоящее время еще действуют правила начисления и внесения платежей за землю, которые предусмотрены Законом РФ от 10 октября 1991 г. «О плате за землю»¹.

Районные и городские органы Росземкадастра принимают участие в составлении списков плательщиков земельного налога и арендной платы за землю и осуществляют совместно с другими федеральными органами исполнительной власти контроль за целевым использованием средств от внесенной платы. В списки включаются граждане и юридические лица, имеющие земельные участки в собственности, пользовании (исключая арендаторов), пожизненном наследуемом владении, на землях, переданных

¹ Ведомости РСФСР, 1991, №44, ст. 1424; Ведомости РФ, 1992, № 10, ст. 469; № 34, ст. 1976; СЗ РФ, 1994, № 16, ст. 1860; 1995, № 35, ст. 3503; 1996, № 1, ст. 4; 1997, № 26, ст. 2954; № 47, ст. 5342; 1998, № 1, ст. 5; № 30, ст. 3613; № 31, ст. 3810; 1999, № 1, ст. 1.

в ведение органа местного самоуправления, кроме земель лесного фонда, земельный налог за которые уплачивается в составе платы за пользование лесами.

Закон РФ «О плате за землю» устанавливает большой перечень лиц (физических и юридических) и объектов, которые освобождены от уплаты земельного налога (ст. 12). Этот перечень постоянно обновляется и дополняется.

Земельный налог на сельскохозяйственные угодья взимается с учетом состава угодий, их качества, площади и местоположения. Средние размеры земельного налога с одного гектара пашни по субъектам Федерации и доля централизации земельного налога и арендной платы в федеральный бюджет применяются согласно Приложению 1 к названному Закону.

Органы законодательной (представительной) власти субъектов Федерации, исходя из средних размеров налога с одного гектара пашни и кадастровой оценки угодий, устанавливают и утверждают ставки земельного налога по группам почв пашни, многолетних насаждений, сенокосов и пастбищ (в том числе минимальные ставки земельного налога на один гектар пашни и других сельскохозяйственных угодий).

Налог за городские (поселковые) земли устанавливается на основе средних ставок согласно Приложению 2 к названному Закону.

Средние ставки дифференцируются по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории органами местного самоуправления городов. Границы зон определяются в соответствии с экономической оценкой территории и генеральными планами городов. Налог за часть площади земельных участков сверх установленных норм их отвода взимается в двукратном размере.

За земли, переданные в аренду, взимается арендная плата. Размер арендной платы - существенное условие договора аренды земельного участка. Порядок определения размера арендной платы, порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, субъектов Федерации или в муниципальной собственности, устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления (п. 3 ст. 65 ЗК РФ). При этом размер арендной платы за использование земельных участков, находящихся

в государственной или муниципальной собственности и занятых объектами транспортных систем естественных монополий, не может быть выше размеров ставок земельного налога, установленных для земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения (п. 2 ст. 3 ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»).

Порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в частной собственности, устанавливаются договорами аренды земельных участков.

Земельный налог и арендная плата учитываются в доходах и расходах соответствующих бюджетов отдельной строкой и используются на следующие цели:

финансирование мероприятий по землеустройству, ведению земельного кадастра, мониторинга, охране земель и повышению их плодородия, освоению новых земель, на компенсацию собственных затрат землепользователя на эти цели и погашение ссуд, выданных под указанные мероприятия, и процентов за их пользование. Средства на эти цели расходуются по соответствующим нормативам;

инженерное и социальное обустройство территории.

2. Правовые основы оценки земель

Закон РФ «О плате за землю» к формам платы относит, помимо двух названных форм, также «нормативную цену земли». Однако нормативная цена земли — это, скорее, показатель расчета платежей за использование земли, а не форма платы.

Нормативная цена земли была учреждена Законом как показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Она была предусмотрена для обеспечения экономического регулирования земельных отношений при передаче земли в собственность, при установлении долевой собственности на землю, при передаче по наследству, дарении и получении банковского кредита под залог земельного участка.

Порядок определения нормативной цены земли устанавливается Правительством РФ.

Такое постановление было принято Правительством

РФ 3 ноября 1994 г. № 1204 «О порядке определения нормативной цены земли». Им установлена нормативная цена земли в размере 200-кратной ставки земельного налога на единицу площади земельного участка. При определении нормативной цены земли не учитываются льготы по земельному налогу за превышение норм отвода земель.

Органы исполнительной власти субъектов Федерации по представлению органов государственного земельного кадастра в зависимости от уровня рыночных цен на землю различного целевого назначения могут устанавливать по оценочным зонам земель на территории субъекта Федерации повышающие коэффициенты к размеру нормативной цены земли, определяемому в соответствии с п. 1 указанного постановления. При этом размер нормативной цены земли не должен превышать 75% уровня рыночных цен на земельные участки конкретного назначения соответствующей ценовой зоны.

Администрация района, города может повышать или понижать установленную в указанном порядке нормативную цену земли, но не более чем на 25%.

При осуществлении сделок с земельными участками и в иных случаях применения нормативной цены, предусмотренных законодательством Российской Федерации, районные (городские) органы государственного земельного кадастра выдают заинтересованным гражданам и юридическим лицам документ о нормативной цене земли конкретного земельного участка. На основании приведенного постановления Правительства РФ Госкомзем России 27 декабря 1994 г. утвердил Рекомендации по установлению нормативной цены земли. В них сказано, что установленный постановлением Правительства 200-кратный размер величины действующей ставки земельного налога на единицу площади Конкретного земельного участка в дальнейшем именуется базовой величиной нормативной цены земли.

Действующий ЗК РФ предусматривает установление *кадастровой стоимости земельного участка* для целей налогообложения и в иных случаях, предусмотренных федеральными законами (п. 5 ст. 65).

Для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится *государственная кадастровая оценка земель*. Порядок проведения государственной кадастровой оценки земель устанавливается Правительством РФ. Дей-

ствует постановление Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель»¹.

Государственная кадастровая оценка земель проводится для определения кадастровой стоимости земельных участков различного целевого назначения. При такой оценке земель принимаются во внимание сервитуты, а также иные ограничения (обременения) прав пользования землей, установленные в законодательном, административном и судебном порядке.

Оценка земель основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования. В городах и сельских поселениях, садоводческих, огороднических и дачных объединениях граждан оценка земель осуществляется на основании статистического анализа рыночных цен и иной информации об объектах недвижимости, а также других методов массовой оценки недвижимости. Оценка сельскохозяйственных угодий вне черты городских и сельских поселений и земель лесного фонда осуществляется на основе капитализации расчетного рентного дохода. Оценка иных категорий земель вне черты городских и сельских поселений устанавливается на основе капитализации расчетного рентного дохода или исходя из затрат, необходимых для воспроизводства и (или) сохранения и поддержания ценности их природного потенциала.

В процессе оценки земель проводится оценочное зонирование территории. *Оценочной зоной* признается часть земель однородных по целевому назначению, виду функционального использования и близких по значению кадастровой стоимости земельных участков. В зависимости от территориальной величины оценочных зон их границы совмещаются с границами земельных участков с учетом сложившейся застройки и землепользования, размещения линейных объектов (улиц, дорог, рек, водотоков, путепроводов, железных дорог и др.), а также границами кадастровых районов или кадастровых кварталов. По результатам оценочного зонирования составляется карта (схема) оценочных зон и устанавливается кадастровая стоимость единицы площади в границах этих зон.

¹ СЗ РФ, 2000, № 16, ст. 1709.

Кадастровая оценка земель проводится с учетом данных земельного, градостроительного, лесного, водного и других кадастров. Результаты такой оценки земель вносятся в государственный земельный кадастр.

Методические и нормативно-технические документы, необходимые для проведения оценки земель, разрабатываются и утверждаются федеральным органом, исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами по согласованию с уполномоченным органом по контролю за осуществлением оценочной деятельности в Российской Федерации и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Споры, возникающие при поведении оценки земель, рассматриваются в судебном порядке.

Для случаев определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость земельного участка устанавливается в процентах от его рыночной стоимости.

При продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков их стоимость определяется по правилам, предписанным ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (ст. 2). Она устанавливается субъектами Федерации по следующим правилам. В поселениях с численностью населения свыше 3 миллионов человек цена земли устанавливается в размере от пяти- до тридцатикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка. В поселениях до 500 тысяч человек, а также за пределами черты поселений цена земельных участков определяется в размере от трех- до десятикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка (на начало текущего календарного года). При продаже земельного участка к его стоимости применяется поправочный коэффициент, учитывающий основной вид использования расположенных на земельном участке зданий, строений, сооружений. Поправочные коэффициенты, учитывающие основные виды использования, утверждаются Правительством РФ в размере от 0,7 до 1,3.

Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с ФЗ от 29 июля 1998 г. «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹. Он определя-

¹ СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3813.

ет правовые основы регулирования оценочной деятельности в отношении объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Федерации или муниципальным образованиям, физическим и юридическим лицам, для целей совершения сделок с объектами оценки.

Для указанных в Федеральном законе целей под рыночной стоимостью объекта оценки понимается наиболее вероятная цена, по которой данный объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства, то есть когда:

одна из сторон сделки не обязана отчуждать объект оценки, а другая сторона не обязана принимать исполнение;

стороны сделки хорошо осведомлены о предмете сделки и действуют в своих интересах;

объект оценки представлен на открытый рынок в форме публичной оферты;

цена сделки представляет собой разумное вознаграждение за объект оценки, и принуждения к совершению сделки в отношении сторон сделки с чьей-либо стороны не было;

платеж за объект оценки выражен в денежной форме.

При определении рыночной стоимости объектов оценки используются Стандарты оценки, обязательные к применению субъектами оценочной деятельности, которые были утверждены постановлением Правительства РФ от 6 июля 2001 г. № 519 «Об утверждении Стандартов оценки, обязательных к применению субъектами оценочной деятельности»¹. Субъектами оценочной деятельности признаются, с одной стороны, юридические и физические лица (индивидуальные предприниматели), деятельность которых регулируется ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», а, с другой стороны, - потребители их услуг (заказчики). Основанием для проведения оценки объекта является договор между оценщиком и заказчиком. Договором может быть предусмотрено проведение данным оценщиком оценки конкретного объекта, ряда объектов либо

¹ СЗ РФ, 2001, № 29, ст. 3026.

долговременное обслуживание заказчика по его заявлениям. Обязательные требования к такому договору установлены названным Федеральным законом.

Надлежащим исполнением оценщиком своих обязанностей, возложенных на него договором, считается своевременное составление в письменной форме и передача заказчику отчета об оценке объекта оценки. В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, оценка объекта, в том числе повторная, может быть проведена оценщиком на основании определения суда, арбитражного или третейского суда, а также по решению уполномоченного органа.

Проведение оценки объектов оценки является обязательным в случае вовлечения в сделку объектов оценки, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, ее субъектам либо муниципальным образованиям.

Итоговая величина стоимости объекта оценки должна быть выражена в рублях в виде единой величины, если в договоре об оценке не предусмотрено иное. Указанная в отчете об оценке, составленном в установленном порядке, итоговая величина стоимости объекта может быть признана рекомендуемой для целей совершения сделки с объектом оценки, если с даты составления отчета об оценке до даты совершения сделки с объектом оценки или даты представления публичной оферты прошло не более шести месяцев.

Глава 12

ВОЗМЕЩЕНИЕ УБЫТКОВ И ПОТЕРЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА И ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА ПРИ ИЗЪЯТИИ

ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

По действующему законодательству (ст. 15 ГК РФ) лицо, право которого нарушено, вправе требовать полного возмещения убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере. Возмещению подлежит реальный ущерб и упущенная выгода.

ЗК РФ предусматривает четыре обстоятельства, которые могут явиться причиной возникновения убытков у любых правообладателей земельных участков. Так, возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, под-

лежат убытки, причиненные:

- 1) изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд;
- 2) ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц;
- 3) временным занятием земельных участков;
- 4) ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков (п. 1 ст. 57 ЗК РФ).

Правом на возмещение убытков во всех названных случаях пользуются землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков. При изъятии земельного участка у собственника для государственных или муниципальных нужд применяются правила гражданского законодательства о выкупе земельного участка. В иных случаях им убытки возмещаются как и всем иным правообладателям земельных участков (ст. 279–282 ГК РФ).

Порядок возмещения убытков всем правообладателям земельных участков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением их прав на земельный участок или ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, устанавливается Правительством РФ. В настоящее время действует Положение о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 января 1993 г. (с изм. от 27 декабря 1994 г., 27 ноября 1995 г., 1 июля 1996 г., 15 мая 1999 г.).¹

Возмещение убытков осуществляется за счет соответствующих бюджетов или лицами, в пользу которых изымаются земельные участки или ограничиваются права на них, а также лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления охранных, санитарно-защитных зон и влечет за собой ограничение прав правообладателей земельных участков или ухудшение качества земель.

При изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд возмещение убытков не возлагается на государственное или муниципальное унитарное предприятие, которому предоставляется земельный уча-

¹ СА РФ, 1993, № 6, ст. 483; СЗ РФ, 1995, № 3, ст. 190; № 49, ст. 4808; 1996, № 28, ст. 2625; 1999, № 21, ст. 2625.

сток. Необходимые средства для возмещения убытков бывшим правообладателям земельных участков выделяются за счет средств соответствующих бюджетов.

Выявление лиц, деятельность которых вызвала необходимость установления охранных, санитарно-защитных зон и повлекла ограничение прав правообладателей земельных участков или ухудшение качества их земельных участков, входит в полномочия органов государственного земельного контроля.

При расчетах размеры возмещения убытков правообладателям земельных участков определяются с учетом стоимости их имущества на день, предшествующий принятию решения об изъятии земельных участков, о временном его занятии или об ограничении прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков. При **выкупе** или продаже земельных участков убытки собственников земли, включая упущенную выгоду, учитываются в стоимости (цене) выкупаемого или продаваемого участка.

Возмещению подлежат: стоимость жилых зданий, объектов культурно-бытового назначения, производственных и иных зданий и сооружений или затраты по их переносу на новое место; стоимость плодово-ягодных, защитных и иных многолетних насаждений, незавершенного производства; убытки (затраты), вызываемые возникающими неудобствами землевладения и землепользования; убытки (затраты), необходимые для восстановления ухудшенного качества земель; убытки (затраты), связанные с ограничением права пользователя земли; упущенная выгода.

Оценка жилых домов, иных зданий и сооружений, расположенных на изымаемом или временно занимаемом земельном участке, производится по сметной стоимости строительства новых зданий, объектов и сооружений, равных имеющимся по полезной площади, вместимости, емкости и уровню механизации (по типовым проектам).

При изъятии или временном занятии земельных участков, в результате которого частично или полностью нарушается работа оросительных, осушительных, противоэрозионных и противоселевых объектов и сооружений (систем), убытки определяются исходя из сметной стоимости работ на строительство новых или реконструкцию существующих объектов и сооружений (систем), включая стоимость проектно-изыскательских работ по нормам и

ценам, действующим на момент изъятия земель.

Оценка водных источников (колодцев, прудов, скважин и т.п.) производится по сметной стоимости работ на строительство новых водных источников равного дебита и качества воды, включая стоимость проектно-изыскательских работ. Плодоносящие плодово-ягодные насаждения, защитные и другие многолетние насаждения оцениваются по стоимости саженцев и затратам на посадку и выращивание их до начала плодоношения- или смыкания крон. Незавершенное строительство и неплодоносящие плодово-ягодные насаждения оцениваются по фактически произведенным пользователем земельного участка объемам работ и затратам в ценах на момент изъятия земель.

Убытки (затраты), вызванные возникшими неудобствами в использовании земли (образование островов при наполнении водохранилищ, нарушение транспортных связей, разобщение территории коммуникациями и т.п.), определяются суммой единовременных затрат на строительство дамб, мостов, дорог, подъездов, других сооружений, а также на приобретение лодок, катеров, паромов и иных транспортных средств.

Убытки (затраты), необходимые для восстановления ухудшенного качества земель, включая затраты на проведение почвенных, агрохимических и других специальных обследований и изысканий, а также мероприятий, обеспечивающих восстановление качества земель, определяются проектной документацией.

Упущенная выгода является частью убытков пользователей земли, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков. Такие убытки вызываются прекращением получения ежегодного дохода пользователями земли с изымаемых земель в расчете на предстоящий период, необходимый для восстановления нарушенного производства. Возмещение упущенной выгоды производится предприятиями, учреждениями и организациями, которым отведены изымаемые земельные участки, в размере единовременной выплаты, равной доходу, теряемому в течение периода восстановления нарушенного производства. Ежегодный доход исчисляется по фактическим объемам производства в натуральном выражении в среднем за пять лет и ценам, действующим на момент изъятия земель. Размер ежегодного дохода рассчитывается с привлечением данных налоговых инспекций и в необходимых случаях

корректируется в расчете на предстоящий период в соответствии со сложившимися темпами инфляции. Упущенная выгода исчисляется умножением величины ежегодного дохода на коэффициент, соответствующий периоду восстановления нарушенного производства.

Период восстановления нарушенного производства устанавливается землеустроительным проектом по отдельным видам нарушаемого и восстанавливаемого производства.

Когда изымаются земли, занятые плодоносящими плодово-ягодными насаждениями, упущенная выгода возмещается за весь срок, включая год изъятия земель и год получения урожая плодово-ягодных насаждений на новых землях, равный достигнутому на изымаемых землях. Упущенная выгода, вызванная возникшими неудобствами в использовании земель (образование островов при наполнении водохранилищ, нарушении транспортных связей, разобщение территории коммуникациями и т.п.), исчисляется как десятикратная разница ежегодных затрат на эксплуатацию транспортных средств после изъятия земель (с образованием неудобств) и до изъятия земель.

Средства, предназначенные для возмещения убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, а также ограничением прав правообладателей участков или ухудшением качества их земельных участков, включая упущенную выгоду, перечисляются соответствующими предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами на **расчетные** (текущие) счета пользователей земель.

При изъятии сельскохозяйственных угодий, оленьих пастбищ, **находящихся** в государственной или муниципальной собственности, для использования их в целях, не связанных с ведением сельского хозяйства, либо при изменении целевого назначения сельскохозяйственных угодий, оленьих пастбищ, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, в трехмесячный срок после принятия об этом решения возмещаются потери сельскохозяйственного производства (п. 1 ст. 58 ЗК РФ).

Они возмещаются лицами, которым предоставляются земли сельскохозяйственного назначения, оленьи пастбища для использования их в целях, не связанных с ведением сельского хозяйства, и лицами, для которых устанавливаются охранные, санитарно-защитные зоны.

Потери сельскохозяйственного производства возмещаются в случаях, если земельные участки предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование или передаются в собственность бесплатно. Когда земельные участки продаются или передаются в аренду, потери сельскохозяйственного производства включаются в стоимость земельных участков или учитываются при установлении арендной платы.

Потери сельскохозяйственного производства возмещаются в размере освоения равновеликой площади новых земель с учетом проведения на них мероприятий по окультуриванию и повышению плодородия почв до уровня изымаемых земель (по кадастровой оценке). При определении затрат на эти цели под освоение новых земель (включая их окультуривание и повышение плодородия почв) учитывается комплекс мероприятий по организации новых хозяйств и вовлечению в сельскохозяйственное использование земель, занятых кустарниками, малоценными лесами, вырубками и другими несельскохозяйственными угодьями, путем проведения мелиоративных работ (осушение, культуртехнические и другие мероприятия).

Размер стоимости освоения новых земель взамен изымаемых для несельскохозяйственных нужд определяется исходя из нормативов, которые обеспечивают на осваиваемых землях и улучшенных угодьях производство сельскохозяйственной продукции в объеме не менее получаемого на изымаемых земельных участках или ранее получаемого до снижения их качества.

При предоставлении сельскохозяйственных угодий во временное пользование с условием рекультивации нарушенных земель под несельскохозяйственные угодья потери возмещаются в полном объеме. Если предприятия, организации и учреждения, которым предоставляется земельный участок, за свой счет наносят снятый плодородный слой почвы на малопродуктивные или непродуктивные угодья, потери сельскохозяйственного производства возмещаются в размере пятидесяти процентов от норматива.

Для определения размера потерь используются планово-картографические материалы, данные почвенных обследований, земельного кадастра и мониторинга земель.

Размеры потерь, связанные с изъятием земель, определяются на стадии предварительного согласования места

размещения объекта с уточнением при предоставлении земель. Если потери дополнительно выявились в период строительства или после введения в действие объекта, то они определяются на основании фактического отрицательного воздействия объекта на качество прилегающих сельскохозяйственных угодий. Для этих целей применяются Нормативы стоимости освоения новых земель взамен изымаемых сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд. Они изложены в приложении № 1 к Положению о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства.

В зависимости от качества сельскохозяйственных угодий могут использоваться иные, установленные Правительством РФ, методики (п. 4 ст. 58 ЗК РФ).

Средства, поступающие в порядке возмещения потерь сельскохозяйственного производства, а также стоимость мелиоративных объектов, построенных за счет бюджетных средств, зачисляются в трехмесячный срок после отвода земельного участка в натуре в бюджет соответствующего органа местного самоуправления согласно классификации его доходов.

Эти средства могут направляться на финансирование мероприятий по охране земель, в том числе мероприятий по повышению плодородия почв, а при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы проекта освоения новых земель - на их освоение в соответствии с бюджетным законодательством.

Потери сельскохозяйственного производства возмещаются лицами, которым предоставляются земли сельскохозяйственного назначения либо оленьи пастбища для использования их в целях, не связанных с ведением сельского хозяйства, и лицами, для которых устанавливаются охранные и санитарно-защитные зоны.

Охранные зоны с регулируемым режимом хозяйственной деятельности создаются в соответствии с ФЗ от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях» в целях защиты таких территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним участках земли и водного пространства. Под *санитарно-защитной зоной* понимается участок земли, специально выделяемый для ослабления и устранения загрязнений, вредных воздействий на здоровье человека. Природо-

охранное законодательство, регулирующее особенности различных источников вредного воздействия, наполняет это понятие более конкретным содержанием в зависимости от вида воздействия на окружающую среду.

Потери, вызванные ограничением использования или ухудшением качества сельскохозяйственных угодий под влиянием деятельности предприятий, учреждений, организаций, определяются в процентах от норматива стоимости освоения новых земель пропорционально снижению качества сельскохозяйственных угодий.

При переводе лесных земель в нелесные земли или использовании их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, пользованием лесным фондом, и (или) при изъятии земель лесного фонда возмещаются потери лесного хозяйства.

Потери лесного хозяйства возмещаются лицами, которым предоставляются земли лесного фонда для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, пользованием лесным фондом, и (или) при изъятии у них земель лесного фонда.

Порядок возмещения потерь лесного хозяйства утверждается Правительством РФ.

Помимо того, имеются предписания ЛК РФ, который предусматривает внесение платы в случаях перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, пользованием лесным фондом, и (или) изъятия земель лесного фонда. В таких случаях с граждан и юридических лиц, в интересах которых осуществляются указанные перевод и (или) изъятие, взимается плата, размер которой устанавливается органом государственной власти субъекта Федерации на основании кадастровой оценки переводимого и (или) изымаемого участка лесного фонда. Эта плата направляется лесхозу федерального органа управления лесным хозяйством на возмещение потерь лесного хозяйства.

Если земельный участок предоставляется на ином вещном праве, то обязанность возместить потери сельскохозяйственного производства не возникает.

Потери сельскохозяйственного производства не возмещаются:

при предоставлении земельных участков для строительства мелиоративных систем на землях сельскохозяйственного назначения;

при предоставлении естественных кормовых угодий под строительство прудов рыбных хозяйств, рыбопитомников, нерестово-выростных хозяйств и рыбоводных предприятий;

при отводе земель под индивидуальное жилищное строительство в границах населенных пунктов;

при изъятии земель или ограничении использования в случаях отнесения земельных участков в установленном законодательством порядке к землям природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;

при консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами, в случаях, если виновные в деградации угодий и загрязнении земель юридические лица не установлены, а также в случаях, если виновные лица своевременно выполнили необходимые мероприятия по восстановлению деградированных сельскохозяйственных угодий и реабилитации загрязненных земель.

Глава 13 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МОНИТОРИНГА ЗЕМЕЛЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Важной и необходимой предпосылкой рационального управления земельными ресурсами выступает мониторинг земель. Его объектами признаются все земли в Российской Федерации.

Государственный мониторинг земель представляет собой систему наблюдений за их состоянием. Задачами государственного мониторинга земель закон признает:

своевременное выявление изменений состояния земель, оценку этих изменений, прогноз и выработку рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов;

информационное обеспечение ведения государственного земельного кадастра, государственного контроля за использованием и охраной земель, иных функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, а также землеустройства;

обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

Мониторинг земель Российской Федерации включает в себя подсистемы, соответствующие категориям земель. Его составной частью является также мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения и мониторинг мелиорированных земель¹.

Порядок осуществления государственного мониторинга устанавливается Правительством РФ. В настоящее время действует Положение о мониторинге земель, утвержденное постановлением Правительством РФ от 15 июля 1992 г. № 491².

В зависимости от целей наблюдения и наблюдаемой территории государственный мониторинг земель может быть *федеральным, региональным и локальным*. Он осуществляется в соответствии с федеральными, региональными и местными программами.

В процессе мониторинга проводятся систематические, комплексные наблюдения, изыскания, обследования, съемки. Выявляются изменения, связанные с загрязнением, заражением и иными видами деградации земель. Проводится оценка состояния землепользования, угодий, полей, участков, процессов, связанных с изменениями плодородия почв, их загрязнением пестицидами, тяжелыми металлами, радионуклидами, другими токсичными веществами, изучается состояние земель поселений, промышленных объектов, объектов нефтегазодобычи, очистных сооружений, водохранилищ, свалок, складов горюче-смазочных материалов, удобрений, стоянок транспорта, мест захоронения токсичных промышленных отходов и радиоактивных материалов и др.

Мониторинг земель ведется разными методами и способами. Для получения информации о состоянии земель применяются:

дистанционное зонирование (съемки и наблюдения с космических аппаратов, с высотных самолетов, с помощью средств малой авиации и др.);

наземные съемки и наблюдения;

фондовые данные.

¹ См.: ФЗ от 18 июля 1998 г. «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». - СЗ РФ, 1998, № 29, ст. 3399; ФЗ от 10 января 1996 г. «О мелиорации земель». - СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 142.

² СП РФ, 1992, № 17, ст. 1360.

Главное назначение съемок и наблюдений с космических аппаратов и высотных самолетов - получение характеристик состояния земель на глобальном и региональном уровнях. Съемки и наблюдения с помощью малой авиации проводятся для локального мониторинга земель и уточнения аэрокосмической информации. Наземные наблюдения проводятся по категориям земель с использованием полигонов, эталонных участков, стационарных и передвижных лабораторий.

В зависимости от сроков и периодичности проведения проводятся три группы наблюдений за состоянием земель: базовые (исходные), фиксирующие состояние объектов наблюдения на момент начала ведения мониторинга земель; периодические (через год и более); оперативные (фиксирующие текущие изменения).

Изменения состояния земель подразделяют на эволюционные, циклические, антропогенные и чрезвычайные ситуации.

По результатам оценки состояния земель составляются оперативные сводки, научные прогнозы и рекомендации с приложением к ним тематических карт, диаграмм и таблиц, характеризующих динамику и направление развития изменений, в особенности имеющих негативный характер.

Полученные результаты накапливаются в архивах (фондах) и банках данных автоматизированной информационной системы.

Ведение мониторинга земель возложено на Росземкадастр, Министерство природных ресурсов РФ при участии заинтересованных министерств и ведомств. Например, Министерство сельского хозяйства организует учет и проведение мониторинга мелиорированных земель. Росземкадастр координирует их работу, осуществляя свои полномочия как непосредственно, так и через свои территориальные органы, во взаимодействии с другими заинтересованными органами.

Первичные данные, получаемые при непосредственном наблюдении за состоянием земельных угодий, полей, участков, обобщаются по районам, городам, автономным образованиям, областям, краям, республикам в составе Российской Федерации и Российской Федерации в целом, а также по отдельным природным комплексам. Информация о состоянии земельных ресурсов областей, краев, республик, автономных областей и округов оформляется в виде отчет-

тов, научных прогнозов, докладов и публикуется в специальных периодических изданиях.

Техническое обеспечение мониторинга земель осуществляется автоматизированной информационной системой, имеющей пункты сбора, обработки и хранения информации, входящей в систему Росземкадастра.

Глава 14

ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО И ЕГО ВИДЫ

Землеустройство - необходимый элемент упорядоченного земельного правопорядка. Оно включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство), организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Вот такое заумное (в шестьдесят с лишним слов) предложено российским гражданам понятие землеустройства в ЗК РФ (ст. 68). Есть в нем и другие многословия при формулировании правовых понятий, но данное - самое длинное и трудно произносимое из имеющихся в нем. Не любят российские законодатели кратких и мудрых правовых понятий, определений и наименований законов и подзаконных актов. А между тем, как справедливо утверждает народная пословица, «краткость - сестра таланта».

Порядок проведения землеустройства определяется ФЗ от 18 июня 2001 г. «О землеустройстве», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

Землеустройство проводится на основании решений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, судебных решений и договоров о проведении землеустройства.

Проводя землеустроительные мероприятия, государство осуществляет управление землями независимо от того, в чьей собственности находятся земельные участки. При

этом объектами землеустройства признаются территории субъектов Федерации, территории муниципальных и административно-территориальных образований, территориальные зоны, земельные участки, а также части указанных территорий, зон и участков.

В случаях, предусмотренных федеральными законами, землеустройство проводится в обязательном порядке. Некоторые из них, например, названы в ФЗ «О землеустройстве» (ст. 3). Обязательное землеустройство проводится в случаях:

- изменения границ объектов землеустройства;
- предоставления и изъятия земельных участков;
- определения границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства;

- перераспределения используемых гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства; для выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям;

- проведения мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от негативных воздействий.

При проведении землеустройства обеспечивается учет законных интересов лиц, права которых могут быть затронуты при его проведении, путем извещения их в письменной форме землеустроителями не позднее чем за семь календарных дней до начала работ. Отсутствие при проведении землеустроительных работ надлежащим образом извещенных лиц не является препятствием для проведения землеустройства. Заинтересованные лица вправе обжаловать действия, ущемляющие их права и законные интересы, в установленном порядке.

В случаях изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны обеспечить доступ к земельным участкам для проведения землеустройства.

Юридические лица или индивидуальные предпринима-

тели могут проводить любые виды работ по землеустройству без специальных разрешений, если иное не предусмотрено федеральными законами (п. 6 ст. 69 ЗК РФ).

Землеустройство имеет своей целью обеспечение рационального использования земель, их охрану, создание благоприятной окружающей среды и улучшение ландшафтов. Его основными элементами выступают планирование и организация рационального использования земель и их охраны, изучение состояния земель, геодезические и картографические работы, почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания, оценка качества и инвентаризация земель, образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства, их межевание.

Действующее законодательство различает территориальное и внутрихозяйственное землеустройство

Территориальное землеустройство предусматривает выполнение работ по межеванию объектов землеустройства, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства. Порядок проведения территориального землеустройства определяется Правительством РФ.

Внутрихозяйственное землеустройство проводится в целях организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны, а также земель, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока. Этот вид землеустройства проводится путем выполнения работ по организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства и организации территории, используемой коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока, для обеспечения их традиционного образа жизни. В ходе этих работ разрабатываются мероприятия по улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых, восстановлению, консервации и рекультивации нарушенных земель, защите их от негативных воздействий.

В процессе проведения землеустройства разрабатывается и оформляется предусмотренная законодательством землеустроительная документация. Ее основной перечень составляют генеральная схема землеустройства террито-

рии Российской Федерации, схемы землеустройства территорий субъектов Федерации, муниципальных и других административно-территориальных образований, схемы использования и охраны земель, проекты территориального и внутрихозяйственного землеустройства, материалы межевания объектов землеустройства, проекты улучшения сельскохозяйственных угодий, материалы геодезических и картографических работ, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий.

При образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства составляются карты (планы) объектов землеустройства. Они используются при нанесении их границ на соответствующие дежурные кадастровые карты (планы).

Землеустроительное дело включает в себя землеустроительную документацию по каждому объекту землеустройства, другие касающиеся этого объекта материалы.

Тематические карты и атласы состояния и использования земель составляются для отображения в них характеристик состояния и использования земель, данных зонирования и природно-сельскохозяйственного районирования земель, определения мероприятий по организации рационального использования земель и их охраны.

Порядок согласования и утверждения землеустроительной документации устанавливается Правительством РФ.

Землеустроительная документация, включенная в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, является федеральной собственностью и *не подлежит приватизации*. Граждане и юридические лица, осуществляющие проведение землеустройства, обязаны бесплатно передавать экземпляры подготовленной ими землеустроительной документации, полученной в результате проведения землеустройства, в государственный фонд данных.

Глава 15 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ КАДАСТР

1. Правовые основы государственного земельного кадастра

Государственный земельный кадастр - систематизированный свод документальных сведений об объектах государственного кадастрового учета, о правовом режиме земель в Российской Федерации, о кадастровой стоимости, местоположении, размерах земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества. Объектами государственного кадастрового учета признаются земельные участки и прочно связанные с ними иные объекты недвижимого имущества. В государственный земельный кадастр включается также информация о субъектах прав на земельные участки.

Порядок ведения государственного земельного кадастра установлен ФЗ от 2 января 2000 г. «О государственном земельном кадастре»¹, другими нормативными правовыми актами. Государственный кадастровый учет земельных участков, проводившийся в установленном порядке до вступления в силу ФЗ «О государственном земельном кадастре», является юридически действительным. Органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, органы (организации), осуществляющие специальную регистрацию или учет отдельных видов недвижимого имущества, природных ресурсов и территориальных зон, бесплатно в десятидневный срок представляют информацию о зарегистрированных правах, наличии объектов недвижимого имущества, прочно связанных с земельными участками, и территориальных зон органам, осуществляющим деятельность по ведению государственного земельного кадастра, в необходимом объеме.

Полномочия по ведению государственного земельного кадастра распределяются между Российской федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления. Органы государственной власти Российской Федерации разрабатывают, принимают федеральные законы и иные право-

¹ СЗ РФ, 2000, № 2, ст. 149.

вые акты в данной области, контролируют их соблюдение, разрабатывают и утверждают и реализуют федеральные программы развития государственного земельного кадастра, определяют федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление деятельности по ведению госземкадастра, утверждают перечни основных сведений государственного земельного кадастра, устанавливают предельные размеры и порядок использования платы, взимаемой за предоставление сведений из госземкадастра, определяют перечни сведений госземкадастра ограниченного доступа.

Субъекты Федерации вправе самостоятельно устанавливать перечень дополнительных сведений государственного земельного кадастра, не установленных Российской Федерацией. Сбор, обработка и хранение указанных сведений осуществляются за счет средств субъектов Федерации.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями в области осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Включение в государственный земельный кадастр дополнительных сведений, не установленных Российской Федерацией и ее субъектами, осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно и за счет средств местных бюджетов.

Сведения государственного земельного кадастра являются государственным информационным ресурсом, носят открытый характер, за исключением сведений, отнесенных к категории ограниченного доступа. Органы, осуществляющие деятельность по ведению государственного земельного кадастра, обязаны предоставить сведения государственного земельного кадастра заинтересованному физическому лицу, предъявившему удостоверение личности и заявление в письменной форме, и юридическому лицу с представлением документов, подтверждающих государственную регистрацию юридического лица и полномочия его представителя. Сведения, предоставленные из государственного земельного кадастра на законных основаниях гражданам и юридическим лицам, могут быть использованы ими для создания производной информации в целях ее коммерческого распространения с обязательным указани-

ем источника информации. Порядок предоставления этих сведений определяется Правительством РФ. В настоящее время действуют Правила предоставления сведений государственного земельного кадастра, утвержденные постановлением Правительства РФ от 2 декабря 2000 г. № 918¹.

Государственное управление деятельностью по ведению государственного земельного кадастра осуществляется Правительством РФ непосредственно либо через уполномоченный федеральный орган. В настоящее время таким органом является Федеральная служба земельного кадастра (Росземкадастр). Она действует в соответствии с Положением о Федеральной службе земельного кадастра России, утвержденным постановлением Правительства РФ от 11 января 2001 г. № 22².

2. Состав сведений и документов государственного земельного кадастра

Государственный земельный кадастр содержит сведения о земельных участках, территориальных зонах, землях и границах территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, землях и границах субъектов Федерации, землях и границах Российской Федерации.

При формировании кадастровых сведений под *земельным участком* понимается часть поверхности земли (в том числе поверхностный слой почвы), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и *иными* федеральными законами. Под *территориальной зоной* понимается часть территории, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков и границы которой распределены при зонировании земель в соответствии с земельным, градостроительным, лесным, водным законодательством, законодательством о налогах и сборах, об охране окружающей природной среды и иным законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Федерации.

¹ СЗ РФ, 2000, № 50, ст. 4899.

² СЗ РФ, 2001, № 3, ст. 251.

Кадастровые сведения формируются в объеме, необходимом для осуществления государственного управления земельными ресурсами, и вносятся в предусмотренные правовыми актами документы. Эти документы подразделяются на *основные, вспомогательные и производные*.

К основным документам относятся *Единый государственный реестр земель*, кадастровые дела и дежурные кадастровые карты (планы). Единый государственный реестр земель представляет собой документ, который предназначен для проведения государственного кадастрового учета земельных участков. Он содержит сведения о существующих и прекративших существование земельных участках. В Единый реестр вносятся следующие основные сведения: кадастровые номера, местоположение (адрес), площадь, категория земель и разрешенное использование земельных участков, описание границ земельных участков и их частей, зарегистрированные в установленном порядке вещные права и ограничения (обременения), экономические характеристики, в том числе размеры платы за землю, качественные характеристики, в том числе показатели состояния плодородия земель для отдельных категорий земель, наличие объектов недвижимого имущества, прочно связанных с земельным участком. Дата внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр земель признается моментом возникновения или моментом прекращения существования земельного участка как объекта государственного кадастрового учета в соответствующих границах.

Кадастровое дело представляет собой совокупность скомплектованных в установленном порядке документов, подтверждающих факт возникновения или прекращения существования земельного участка как объекта государственного кадастрового учета. Документы, содержащиеся в кадастровом деле, являются основанием для внесения соответствующих сведений о земельном участке в Единый государственный реестр земель.

кадастровая карта (план) представляет собой карту (план), на которой в графической и текстовой формах воспроизводятся сведения, содержащиеся в государственном земельном кадастре. В зависимости от состава воспроизводимых сведений и целей их использования кадастровые карты (планы) могут быть кадастровыми картами (планами) земельных участков, дежурными кадастровыми кар-

тами (планами) и производными кадастровыми картами (планами).

Дежурные кадастровые карты (планы) воспроизводят в графической и текстовой формах сведения о местоположении земельных участков и территориальных зон. *Производные кадастровые карты (планы)* воспроизводят в графической и текстовой формах обобщенные сведения о земельном фонде, об экономических, о социальных, природных и иных связанных с землей процессах.

3. Ведение государственного земельного кадастра

На всей территории Российской Федерации государственный земельный кадастр ведется по единой методике и представляет собой последовательные действия по сбору, документированию, накоплению, обработке, учету и хранению сведений о земельных участках. Сведения о состоянии и об использовании земельных участков, их площадях, местоположении, экономических и качественных характеристиках вносятся в документы государственного земельного кадастра на основании данных о межевании земельных участков, сведений, предоставленных правообладателями земельных участков, результатов проведения топографо-геодезических, картографических, мониторинговых, землеустроительных, почвенных, геолого-геоморфологических и иных обследований и изысканий. Перечень сведений о земельных участках применяется с учетом каждой категории земель.

О правах на земельный участок и об ограничениях (обременениях) этих прав сведения вносятся в Единый государственный реестр земель на основании сведений Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также на основании иных документов о правах на земельные участки, являющиеся юридически действительными на момент внесения указанных сведений в государственный земельный кадастр.

Об экономических характеристиках земельных участков сведения вносятся в документы государственного земельного кадастра на основании данных государственной кадастровой и иной оценки земель и положений нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Сведения о территориальных зонах вносятся в доку-

менты государственного земельного кадастра на основании данных, полученных от органов, осуществляющих регистрацию или учет территориальных зон.

Документирование сведений государственного земельного кадастра осуществляется на бумажных и (или) электронных носителях. При наличии расхождения в сведениях, записанных на бумажных носителях, и сведениях, записанных на электронных носителях, приоритет имеют сведения, записанные на бумажных носителях, если иное не установлено федеральным законом.

Исправление технических ошибок, допущенных при ведении государственного земельного кадастра, осуществляется в случае, если нет оснований полагать, что такое исправление может причинить ущерб либо нарушит законные интересы правообладателей земельных участков или третьих лиц, которые полагались на соответствующие записи в государственном земельном кадастре. Если названные опасения существуют, то такое исправление осуществляется на основании решения суда, арбитражного суда. Информация об исправлении технических ошибок или об отказе в исправлении технических ошибок в пятидневный срок направляется в письменной форме правообладателям земельных участков или третьим лицам, которые полагались на соответствующие записи в государственном земельном кадастре.

Единый государственный реестр земель и кадастровые дела подлежат вечному хранению, их уничтожение и изъятие не допускаются. Порядок хранения иных документов государственного земельного кадастра, кроме названных, устанавливается Правительством РФ. Основные документы государственного земельного кадастра подлежат страхованию в установленном порядке.

4. Порядок проведения государственного кадастрового учета земельных участков

Государственный кадастровый учет земельных участков проводится по месту их нахождения в обязательном порядке на всей территории Российской Федерации по единой методике. Для его проведения органы государственной власти, органы местного самоуправления, заинтересованные правообладатели земельных участков или уполномоченные ими лица подают в органы, осуществ-

ляющие деятельность по ведению государственного земельного кадастра, заявки, правоустанавливающие документы на земельные участки и документы о межевании земельных участков.

Документы должны быть надлежащим образом оформлены. Не подлежат приему документы, имеющие подчистки либо приписки, зачеркнутые слова или иные, не оговоренные в них исправления, документы, исполненные карандашом, а также документы с серьезными повреждениями, не позволяющими однозначно истолковать их содержание.

Получение заявок о проведении государственного учета земельных участков подтверждается соответствующими записями в книге учета документов и выдачей заявителям расписок о получении соответствующих документов. Если в представленных документах отсутствуют сведения, необходимые для проведения государственного кадастрового учета земельных участков, или если такие сведения противоречивы, проведение государственного кадастрового учета земельных участков приостанавливается, и заявители немедленно в письменной форме извещаются о приостановлении проведения такого учета с обоснованием данных решений. Приостановление государственного кадастрового учета земельных участков допускается сроком не более чем на месяц. Если в течение указанного срока заявителем не будут устранены причины приостановления проведения государственного учета земельного участка, заявителю в письменной форме направляется отказ в проведении данного учета.

В проведении государственного кадастрового учета земельных участков может быть отказано в случаях, если:

с заявкой о проведении учета обратилось ненадлежащее лицо;

документы, представленные для проведения государственного кадастрового учета земельных участков, по форме или по содержанию не соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации;

при межевании участка, в отношении которого проводится государственный кадастровый учет, меньше минимального размера, установленного в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Федерации или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления для земель различного целевого назначения и

разрешенного использования.

Решение об отказе в проведении государственного кадастрового учета земельных участков в пятидневный срок направляется заявителям в письменной форме с указанием причин такого отказа. Такой отказ или уклонение соответствующего органа от проведения государственного кадастрового учета земельных участков могут быть обжалованы заинтересованными лицами в суд, арбитражный суд.

Проведение государственного кадастрового учета земельных участков включает в себя проверку предоставленных заявителями документов, составление описаний земельных участков в Едином государственном реестре земель, присвоение кадастровых номеров земельным участкам, изготовление кадастровых карт (планов) земельных участков и формирование кадастровых дел.

5. Кадастровое деление территории Российской Федерации

Присвоение кадастровых номеров земельным участкам осуществляется по Правилам кадастрового деления территории Российской Федерации и Правилам присвоения кадастровых номеров земельным участкам. Названные правила утверждены постановлением Правительства РФ от 6 сентября 2000 г. № 660¹.

Вся территория Российской Федерации, включая территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, делятся на кадастровые округа. Каждый кадастровый округ, как правило, включает территорию субъекта Федерации и акваторию внутренних вод и территориального моря, прилежащую к этой территории. Установление границ кадастровых округов и присвоение им кадастровых номеров осуществляет Росземкадастр.

Территория кадастрового округа делится на кадастровые районы. Каждый кадастровый район включает в себя, как правило, территорию административно-территориальной единицы субъекта Федерации. Акватория внутренних вод и территориального моря может образовывать самостоятельные кадастровые районы.

Территория кадастрового района делится на кадастро-

¹ СЗ РФ, 2000, № 37, ст. 3726.

вые кварталы. Каждый кадастровый квартал является наименьшей единицей кадастрового деления территории кадастрового района, на которую открывается самостоятельный раздел государственного реестра земель кадастрового района и ведется дежурная кадастровая книга (план). Кадастровый квартал, как правило, включает в себя небольшие населенные пункты, кварталы городской и поселковой застройки и иные ограниченные природными и искусственными объектами территории.

В процессе кадастрового деления земельным участкам, кадастровым кварталам, районам и округам присваиваются кадастровые номера.

Кадастровый номер присваивается каждому земельному участку, формируемому и учитываемому в качестве объекта имущества, права на который подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Он состоит из кадастрового номера кадастрового квартала и номера земельного участка в этом квартале. Несколько обособленных земельных участков, представляющих собой единое землепользование, по заявлению правообладателей могут быть учтены в качестве одного объекта недвижимого имущества с присвоением им одного кадастрового номера.

Отдельным сформированным частям земельных участков (входящим в территориальные зоны, имеющим ограничения (обременения), занятым иными объектами недвижимого имущества и т.п.) в процессе государственного кадастрового учета присваиваются учетные кадастровые номера. *Учетным кадастровым номером части земельного участка* является порядковый номер записи, содержащей сведения о данной части земельного участка, в соответствующем подразделе государственного реестра земель кадастрового района.

Государственный кадастровый учет земельных участков проводится в течение месяца со дня подачи заявки о его проведении. По результатам его проведения заявителям выдаются удостоверенные в установленном порядке кадастровые карты (планы) земельных участков. Плата за проведение государственного кадастрового учета земельных участков с заявителей не взимается.



ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ ПРАВОВОЙ РЕЖИМ КАТЕГОРИЙ И ФОНДОВ ЗЕМЕЛЬ

Глава 16 ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

1. Понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского, хозяйства или предназначенные для этих целей (ст. 77 ЗК РФ).

В составе земель сельскохозяйственного назначения в 2001 году учтено 440,1 миллиона гектаров. Они в основном используются сельскохозяйственными предприятиями, организациями и гражданами, занимающимися производством товарной сельскохозяйственной продукции. В этой категории находятся земли, используемые гражданами для производства сельскохозяйственной продукции, садоводства, сенокосения и пастьбы скота за пределами черты населенных пунктов. Земли сельскохозяйственного назначения выделяются родовым общинам, семьям коренных малочисленных народов Севера, казачьим обществам.

В последние годы площади сельскохозяйственных угодий неуклонно уменьшались. Более 50 миллионов гектаров сельскохозяйственных угодий, в том числе свыше 35 миллионов гектаров пашни, подвержено водной и ветровой эрозии. Продолжается процесс опустынивания черных земель и Кизлярских пастбищ.

В категории земель сельскохозяйственного назначения сосредоточены наибольшие площади, используемые для северного оленеводства (131,9 млн. га).

В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья. Их площадь

составляет 190,3 миллиона гектаров (43,2%). Помимо того, имеются земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, древесно-кустарниковой растительностью (занимают 76,9 млн. га), земли, предназначенные для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, замкнутыми водоемами, а также зданиями, строениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Сельскохозяйственные угодья - пашни, сенокосы, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.), — в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат собой охране.

В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются *особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья*. К их числу относятся, прежде всего, сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний районный уровень. Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья могут быть по законодательству субъектов Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается (п. 4 ст. 79 ЗК РФ).

Изъятие, в том числе путем выкупа, в целях представления для несельскохозяйственного использования сельскохозяйственных угодий, кадастровая стоимость которых превышает свой средний районный уровень, допускается только в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны и безопасности государства, разработкой месторождений полезных ископаемых (за исключением общераспространенных полезных ископаемых), содержанием объектов культурного наследия Российской Федерации, строительством и содержанием объектов культурно-бытового, социального, образовательного назначения, автомобильных дорог, магистральных трубопроводов, линий электропередачи, связи и других подобных сооружений при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

Для строительства промышленных объектов и иных несельскохозяйственных нужд предоставляются земли, не пригодные для ведения сельскохозяйственного производства, или сельскохозяйственные угодья из земель худшего качества по кадастровой стоимости. Для строительства линий электропередачи, связи, автомобильных дорог, магистральных трубопроводов и других подобных сооружений допускается предоставление сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения более высокого качества. Данные сооружения размещаются главным образом вдоль автомобильных дорог и границ полей севооборотов (п. 2 ст. 79 ЗК РФ).

В целях перераспределения земель для сельскохозяйственного производства, создания и расширения крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, ведения садоводства, животноводства, огородничества, выпаса скота в составе земель сельскохозяйственного назначения создается фонд перераспределения земель. Этот фонд формируется за счет земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, поступающих в этот фонд при добровольном отказе от земельного участка либо при принудительном изъятии земельного участка в случаях, предусмотренных федеральными законами. В него также включаются земельные участки, когда нет наследников ни по закону, ни по завещанию, либо ни один из наследников не принял земельный участок в наследство, либо наследник отказался от наследства в пользу государства или отказался от наследства без указания, в пользу кого он отказывается от наследства на земельный участок.

Использование земель фонда перераспределения земель осуществляется в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Сведения о наличии земель в фонде перераспределения земель являются общедоступными.

ЗК РФ предусматривает целевое использование земель сельскохозяйственного назначения. Они могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей.

Субъектами использования сельскохозяйственных земель признаются:

граждане, в том числе ведущие крестьянские (фермер-

ские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество;

хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные коммерческие организации;

некоммерческие организации, в том числе потребительские кооперативы, религиозные организации;

казачьи общества;

опытно-производственные, учебные, учебно-опытные и учебно-производственные подразделения научно-исследовательских организаций, образовательных учреждений сельскохозяйственного профиля и общеобразовательных учреждений сельскохозяйственного профиля и общеобразовательные учреждения;

общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов (ст. 78 ЗК РФ).

2. Правовой режим земель крестьянских (фермерских) хозяйств

Крестьянское (фермерское) хозяйство признается в законе самостоятельным хозяйствующим субъектом с правами юридического лица, представленным отдельным гражданином, семьей или группой лиц, осуществляющим производство, переработку и реализацию сельскохозяйственной продукции на основе использования имущества и находящихся в их пользовании, в том числе в аренде, в пожизненном наследуемом владении или в собственности земельных участков (п. 1 ст. 1 Закона РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»).

Для ведения предпринимательской аграрной деятельности крестьянское хозяйство в установленном законом порядке приобретает земельные участки не свыше норм, установленных законодательством субъектов Федерации.

Право на создание крестьянского хозяйства и на получение земельного участка для этих целей закон признает за дееспособным гражданином, достигшим 18-летнего возраста, имеющим опыт работы в сельском хозяйстве и сельскохозяйственную квалификацию, либо прошедшим специальную подготовку. При создании крестьянского хозяйства одним из членов семьи остальные члены семьи

самостоятельно принимают участие в его деятельности в порядке полной или частичной занятости.

Земельными участками крестьянские хозяйства наделяются по двум вариантам. Первый активно использовался в ходе осуществления земельной реформы в первые годы ее проведения. Законом было разрешено членам колхозов, работникам совхозов без их согласия выйти из названных хозяйств и создать крестьянское (фермерское) хозяйство. Выходящим из колхозов и совхозов выделялось имущество и земельные участки сельскохозяйственного назначения. Заявление начинающего фермера вместе с протоколом или приказом руководителя сельскохозяйственной организации и представлением сельской, поселковой администрации передавалось на решение районной администрации, которая принимала решение в месячный срок. Отказ в предоставлении земельного участка разбирался в судебном, порядке. Земельный участок крестьянину-фермеру выделялся из земель хозяйства в размере среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в собственность гражданам. Сверх этой нормы крестьянское хозяйство могло приобрести дополнительно земельный участок за плату либо на праве пожизненного наследуемого владения или в аренду из земель, находящихся в ведении местной администрации.

По второму варианту земельные участки получали граждане, изъявившие желание перейти на работу в сельское хозяйство (переселенцы и др.). Для организации крестьянского (фермерского) хозяйства они подавали заявление непосредственно в районную администрацию. Земельные участки в установленных размерах бесплатно выделялись им из специального фонда перераспределения земель, создаваемого в ходе земельной реформы.

В действующем законодательстве нет четкого ответа на вопрос: кто является собственником земельного участка, принадлежащего крестьянскому (фермерскому) хозяйству, - само хозяйство, его глава или все члены данного хозяйства?

Гражданам, ведущим крестьянское хозяйство, предоставлены следующие земельные права:

- самостоятельно хозяйствовать на земле;
- возводить жилые, производственные, бытовые и иные строения и сооружения;
- в установленном порядке проводить оросительные,

осушительные, культурно-технические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водоемы в соответствии с природоохранными требованиями;

совершать разрешенные земельным законодательством сделки по поводу земли (обменивать, сдавать в аренду, передавать по наследству, продавать, сдавать в залог и др.);

право собственности на произведенные на земельном участке посевы, посадки сельскохозяйственных культур и насаждений, полученную продукцию и доходы от ее реализации;

в случае выкупа для государственных и муниципальных нужд право на получение полной стоимости земельного участка, включающую возмещение затрат и убытков, в том числе упущенную выгоду.

Гражданин, имеющий земельный участок для ведения крестьянского хозяйства, обязан:

эффективно использовать землю в соответствии с целевым назначением, повышать ее плодородие, осуществлять комплекс мероприятий по охране земель, не допускать ухудшения экологической обстановки на территории в результате своей хозяйственной деятельности;

своевременно вносить земельный налог и арендную плату;

своевременно предоставлять установленные законодательством сведения о состоянии и использовании земель, а также сведения, необходимые для ведения земельного кадастра;

возмещать в установленном порядке ущерб за снижение плодородия почв, допущенного по его вине.

3. Правовой режим земель, используемых сельскохозяйственными коммерческими организациями

До начала земельной реформы в Российской Федерации в аграрном секторе существовали две основные формы сельскохозяйственных организаций: колхозы и совхозы (в том числе иные государственные сельскохозяйственные предприятия). Указом Президента РФ от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» было предписано колхозам и совхозам в 1992 г. провести реорганизацию, привести свой статус в соответствие с новым законодательством и перерегистрироваться. В результате колхозы и совхозы были

реорганизованы в порядке, предписанном правовыми актами, в коммерческие сельскохозяйственные организации (товарищества, хозяйственные и акционерные общества и сельскохозяйственные кооперативы) и государственные и муниципальные унитарные предприятия.

При реорганизации колхозов и совхозов была осуществлена приватизация земельных и имущественных фондов этих хозяйств. Учредители новых сельскохозяйственных организаций получили право собственности на земельные доли и имущественные пай. Сейчас действует постановление Правительства РФ от 1 февраля 1995 г. № 96 «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев». Этим постановлением одобрены Рекомендации по подготовке и выдаче документов б праве на земельные доли и имущественные пай и Рекомендации о порядке распоряжения земельными долями и имущественными паями¹. В них закреплены следующие правила.

Право на получение земельной доли только в одной сельскохозяйственной коммерческой организации получили:

работники сельскохозяйственной коммерческой организации (предприятия), в том числе уволенные из этой организации по сокращению штатов после 1 января 1992 г. В число работников не включались временные, сезонные работники, а также лица, работавшие по гражданско-правовым договорам, и совместители;

пенсионеры, вышедшие на пенсию из сельскохозяйственной организации и проживающие на ее территории;

лица, занятые в социальной сфере на селе;

временно отсутствующие работники сельскохозяйственной организации - военнослужащие срочной службы, стипендиаты хозяйства, работники, направленные на повышение квалификации, женщины, находящиеся в отпуске по беременности и родам и уходу за ребенком;

наследники лица, имевшего право на получение в собственность земельной доли, но умершего к моменту выдачи свидетельства.

Размер земельной доли рассчитывается в гектарах и балло-гектарах. В первом случае он рассчитывается путем деления общей площади сельскохозяйственных угодий,

¹ СЗ РФ, 1995, № 7, ст. 534.

переданных в общую собственность участников (членов) сельскохозяйственной организации (предприятия), на число лиц, имеющих право на получение в собственность земельных долей. Общая площадь сельскохозяйственных угодий определялась по данным инвентаризации, а при их отсутствии — по государственному акту (свидетельству).

Во втором случае размер в балло-гектарах рассчитывается путем деления суммы балло-гектаров всех сельскохозяйственных угодий, переданных в общую собственность участников реорганизуемой организации, на число лиц, имеющих право на получение земельной доли. Споры, связанные с правом на получение земельной доли и определением площади земель, находящихся в общей собственности, разрешались судом.

Администрация района в месячный срок принимала решение о передаче земель в общую собственность участников (членов) сельскохозяйственной организации (предприятия) и о выдаче им свидетельств на право собственности на земельные доли. Районный землеустроительный орган оформлял и выдавал свидетельства на земельные доли лицам, имеющим право на их получение, а также регистрировал эти свидетельства.

Собственники земельной доли без согласия других участников долевой собственности вправе:

продавать земельную долю;

подарить земельную долю;

передать земельную долю по наследству;

использовать земельную долю (с выделением земельного участка в натуре) для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и личного подсобного хозяйства;

обменять земельную долю на имущественный пай или земельную долю в другом хозяйстве;

передать земельную долю (с выделением земельного участка в натуре) в аренду крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным организациям, гражданам для ведения личного подсобного хозяйства;

передать земельную долю на условиях договора ренты и пожизненного содержания;

внести земельную долю или право пользования этой долей в уставный капитал или паевой фонд сельскохозяйственной организации.

Выделяемые в натуре в счет земельных долей земельные участки могут использоваться только для производст-

ва сельскохозяйственной продукции. Целевое назначение этих участков может быть изменено лишь в соответствии с законодательством Российской Федерации¹.

Установлено, что передача земельных долей в аренду сельскохозяйственным организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам, а также передача земельных долей и права пользования ими в уставный капитал сельскохозяйственных организаций осуществляется на основе договоров между собственниками долей и сельскохозяйственными организациями и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами. Договоры регистрируются в установленном порядке.

Договоры аренды земельных долей заключаются на срок не менее трех лет. Арендодателями могут выступать как отдельные собственники, так и группа собственников земельных долей. При передаче земельной доли в аренду или пользование земельный налог по договору с собственником может выплачиваться арендатором или пользователем. Площадь земель сельскохозяйственного назначения, арендуемых для производства сельскохозяйственной продукции, не ограничивается.

Органам местного самоуправления разрешено по заявлению собственника выкупать его земельную долю в целях пополнения фонда перераспределения земель и передачи (продажи) юридическим лицам и гражданам Российской Федерации для производства сельскохозяйственной продукции. Порядок и условия выкупа устанавливаются органами государственной власти субъектов Федерации.

-Невостребованные земельные доли, на которые не поступили заявления на получение свидетельств на право собственности на земельные доли, передавались сельскохозяйственным организациям, которые используют их в течение трех лет. Если в течение этого времени собственник указанной земельной доли не подал заявление на получение свидетельства на право собственности на земельную долю и не принял решения об использовании земельной доли, она остается в пользовании сельскохозяйственной организации еще на три года.

¹ См.: Указ Президента РФ от 7 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю». - СЗ РФ, 1996, № 11, ст. 1026.

4. Правовой режим земель, используемых для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества

Земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства передаются по желанию граждан им в собственность органами местного самоуправления (местными администрациями), в ведении которых находятся сельскохозяйственные земли.

При осуществлении компактной застройки населенных пунктов в соответствии с их генеральными планами и проектами планировки и застройки земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства около дома (квартиры) предоставляются в меньшем размере с выделением остальной части участка за пределами жилой зоны населенного пункта.

В настоящее время действует ФЗ от 15 апреля 1998 г. «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»¹. В нем определены особенности приватизации и оборота садовых, огородных и дачных земельных участков.

Садоводам, огородникам, дачникам и их садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям, получившим земельные участки из государственных и муниципальных земель на праве пожизненного владения, постоянного (бессрочного) пользования, аренды или срочного пользования, не может быть отказано в приватизации таких земельных участков, за исключением установленных федеральными законами случаев запрета на передачу земельных участков в частную собственность.

Приватизация садовых, огородных и дачных земельных участков может осуществляться за плату или бесплатно в соответствии с законами и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации в следующей последовательности:

1) общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрание уполномоченных) принимает решение о приобретении прав на землю общего пользования (собственность такого объе-

¹ СЗ РФ, 1998, № 16, ст. 1801; 2000, № 48, ст. 4632.

динения как юридического лица, общая совместная собственность членов такого объединения) и создает комиссию по подготовке материалов для приватизации садовых, огородных и дачных земельных участков;

2) комиссия по подготовке материалов для приватизации садовых, огородных и дачных земельных участков организует сбор заявлений от членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения о приватизации садовых, огородных и дачных земельных участков и проводит инвентаризацию земель такого объединения с привлечением в соответствии с договором специализированной землеустроительной организации или иного имеющего соответствующую лицензию юридического лица;

3) член соответствующего объединения в своем заявлении указывает, на каком праве хочет переоформить садовый, огородный или дачный земельный участок (собственность гражданина, общая совместная или общая долевая собственность супругов), фактическую площадь такого участка в квадратных метрах, встречные требования к его границам;

4) комиссия по подготовке материалов для приватизации садовых, огородных и дачных земельных участков дает заключение о наличии встречных требований к границам садовых, огородных и дачных земельных участков со стороны соседей садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и свои предложения об урегулировании спора. Если спор таким образом урегулировать не удастся, то он рассматривается в судебном порядке;

5) общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрание уполномоченных) либо правление такого объединения рассматривает подготовленные материалы, итоги инвентаризации земель такого объединения и принимает решение о ходатайстве перед соответствующими органами местного самоуправления о закреплении земель общего пользования за таким объединением, а садовых, огородных и дачных земельных участков - за конкретными гражданами, их супругами;

6) в случае несоответствия фактической площади садовых, огородных и дачных земельных участков площади данных участков, указанных в проекте организации и за-

стройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, в данный проект вносятся уточнения, которые по согласованию с органами архитектуры, градостроительства и землеустроительными органами утверждаются соответствующим органом местного самоуправления;

7) органы местного самоуправления вправе потребовать у садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения протокол общего собрания его членов (собрания уполномоченных), список членов такого объединения, их заявления, паспортные данные, копию решения об отводе земель (государственный акт или свидетельство), копию устава такого объединения, проект организации и застройки территории с внесенными уточнениями и промерами границ;

8) решение органа местного самоуправления о приватизации садового, огородного или дачного земельного участка принимается в месячный срок со дня подачи соответствующего заявления и является основанием для выдачи гражданину и садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению свидетельств, удостоверяющих их права на землю;

9) документы членам садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения выдает его правление, которое получает их в соответствующем комитете по земельным ресурсам и землеустройству по доверенности членов такого объединения;

10) за государственную регистрацию прав на садовые, огородные и дачные земельные участки с каждого члена соответствующего объединения взимается регистрационный сбор в размере установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Органы местного самоуправления вправе устанавливать гражданам отдельных категорий льготы по уплате регистрационного сбора.

Граждане вправе в индивидуальном порядке приватизировать закрепленные за ними садовые, огородные и дачные земельные участки. При наличии встречных требований к границам земельных участков спор рассматривается органом местного самоуправления или в суде.

При несоответствии фактической площади садовых, огородных и дачных земельных участков площади таких участков, указанной в ранее принятых решениях, орган местного самоуправления вправе закрепить садовые, ого-

родные и дачные земельные участки в новых границах или потребовать восстановления прежних границ.

Закон разрешает собственникам совершать *сделки с садовыми, огородными и дачными земельными участками*.

Оборот садовых, огородных и дачных земельных участков осуществляется в пределах, установленных гражданским законодательством, и в той мере, в какой он допускается земельным законодательством (ст. 31 ФЗ от 15 апреля 1998 г. «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»).

При совершении сделок с садовыми, огородными и дачными земельными участками изменение их целевого назначения и разрешенного использования не допускается.

Не допускаются сделки с садовыми, огородными и дачными земельными участками, если такие сделки приводят к нарушениям градостроительных, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных установленных требований (норм, правил, нормативов) или к невозможности соблюдать целевое назначение указанных земельных участков и условия их разрешенного использования.

Отчуждение, залог, сдача в аренду садового, огородного или дачного земельного участка, находящегося в общей собственности, осуществляется при согласии всех участников общей собственности.

5. Права садоводов, огородников и дачников по распоряжению садовыми, огородными и дачными земельными участками

Собственники садовых, огородных и дачных земельных участков вправе их продать, подарить, передать в залог, аренду, срочное пользование, обменять, заключить договор аренды или договор пожизненного содержания с иждивением, а также добровольно отказаться от указанных участков.

Садовые, огородные и дачные земельные участки, находящиеся в собственности граждан, наследуются по закону и завещанию.

Названные участки, находящиеся в общей совместной собственности супругов, могут быть разделены между ними. Земельные участки общего пользования садоводческо-

го, огороднического или дачного некоммерческого объединения разделу не подлежат.

Садовые, огородные и дачные земельные участки, предоставленные гражданам на праве пожизненного наследуемого владения, наследуются по закону.

Садовые, огородные и дачные земельные участки, предоставленные гражданам на праве постоянного (бессрочного) пользования, можно с согласия органа местного самоуправления передать в аренду, срочное пользование, обменять, приватизировать, а также добровольно отказаться от них.

Садовые, огородные и дачные земельные участки, предоставленные органом местного самоуправления на праве аренды или срочного пользования, можно с согласия органа местного самоуправления обменять, приватизировать, а также добровольно отказаться от них.

За наследниками строений и сооружений, расположенных на садовых, огородных и дачных земельных участках и находящихся в собственности, указанные участки закрепляются на праве аренды или срочного пользования на оставшийся не истекший срок с правом их приватизации.

Раздел садового, огородного или дачного земельного участка возможен только с согласия члена садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения или в судебном порядке, при этом образующиеся при разделе земельные участки не могут быть меньше минимального размера земельного участка, установленного нормативными актами субъектов Федерации.

Глава 17

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ПОСЕЛЕНИЙ

1. Общая характеристика земель поселений

ЗК РФ различает городские и сельские поселения.

В зависимости от численности населения города подразделяются на: сверхкрупные (численность населения свыше 3 миллионов человек), крупнейшие (численность населения от 1 миллиона до 3 миллионов человек), крупные (численность населения от 250 тысяч до 1 миллиона человек), большие (численность населения от 100 тысяч до 250 тысяч человек), средние (численность населения от 50 тысяч до 100 тысяч человек), малые города и поселки

(численность населения до 50 тысяч человек).

Сельские поселения подразделяются на крупные (численность населения свыше 5 тысяч), большие (численность населения от 1 тысячи до 5 тысяч человек), средние (численность населения от 200 до 1 тысячи человек) и малые сельские поселения (численность населения менее 200 человек).

Развитие сельских населенных пунктов должно осуществляться в гармоничном сочетании всех традиционно сложившихся форм расселения: сел, деревень, поселков, хуторов, станиц, заимок, аулов и других - при полном равноправии на осуществление каждой из них (ст. 5 Закона РСФСР от 21 декабря 1990 г. «О социальном развитии села»).

Поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения, являющиеся объектами служебного значения в соответствующей отрасли экономики (железнодорожные будки, дома лесников, бакенщиков, полевые станы и др.), а также одиночные дома находятся в ведении муниципальных образований, с которыми указанные поселения связаны в административном, производственном или территориальном отношениях.

Землями поселений признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные их чертой от других категорий (п. 1 ст. 83 ЗК РФ).

В настоящее время действует ГрК РФ¹. Он регулирует отношения в области создания системы расселения, градостроительного планирования, застройки, благоустройства городских и сельских поселений, развития их инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, рационального природопользования, сохранения объектов историко-культурного наследия и охраны окружающей природной среды в целях обеспечения благоприятных условий проживания населения. При осуществлении градостроительной деятельности должны обеспечиваться необходимые условия для реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на выбор места жительства и благоприятную среду жизнедеятельности в пределах территории Российской Федерации в соответствии с государст-

¹ СЗ РФ, 1998, № 19, ст. 2069; 2002, № 1, ст. 2.

венной политикой в области градостроительства.

На территориях городских и сельских поселений деятельность осуществляется в соответствии с градостроительной документацией, правилами застройки, градостроительными нормативами и правилами, экологическими и санитарно-гигиеническими требованиями.

Градостроительная документация - это документация о градостроительном планировании развития территорий и об их застройке.

Государственные градостроительные нормативы и правила - это нормативно-технические документы, разработанные и утвержденные федеральным органом архитектуры и градостроительства или органами архитектуры и градостроительства субъектов Федерации и подлежащие обязательному исполнению при осуществлении градостроительной деятельности всех видов.

Правила землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований - нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие использование и изменение объектов недвижимости посредством введения градостроительных регламентов.

Градостроительный регламент - это совокупность установленных правилами застройки параметров и видов использования земельных участков и иных объектов недвижимости в городских и сельских поселениях, других муниципальных образованиях, а также допустимых изменений объектов недвижимости при осуществлении градостроительной деятельности в пределах каждой зоны.

Порядок использования земель поселений определяется в соответствии с зонированием их территорий. Территория поселения в пределах его административных границ делится на территориальные зоны. Документы зонирования территорий утверждаются и изменяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (правилами землепользования и застройки).

Правила землепользования и застройки городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются и изменяются законами этих субъектов Российской Федерации.

Зонирование - деление территории на зоны при градостроительном планировании развития территорий и поселений с определением видов градостроительного использо-

вания установленных зон и ограничений на их использование.

Различают следующие *виды градостроительной документации*.

Градостроительная документация *федерального уровня* включает в себя Генеральную схему расселения на территории Российской Федерации и схемы градостроительного планирования развития частей территории Российской Федерации, включающих в себя территории двух и более субъектов Федерации или части их территорий (консолидированные схемы градостроительного планирования).

Градостроительная документация о градостроительном планировании развития территорий *субъектов Российской Федерации* включает в себя территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, пригородных зон, иных территорий субъектов Федерации.

Градостроительная документация о градостроительном планировании развития территорий *городских и сельских поселений, других муниципальных образований* включает в себя:

территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов);

генеральные планы городских и сельских поселений;

проекты черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований.

Градостроительная документация о *застройке* территорий городских и сельских поселений включает в себя:

проекты планировки частей территорий городских и сельских поселений (проект планировки);

проекты межевания территорий;

проекты застройки кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры городских и сельских поселений (проект застройки).

Градостроительная документация любого вида может разрабатываться на конкурсной основе. Утвержденная градостроительная документация любого вида подлежит передаче соответствующим органам архитектуры и градостроительства для регистрации и хранения.

Черта городских, сельских поселений представляет собой внешние границы земель городских, сельских поселе-

ний, отделяющие эти земли от земель иных категорий (п. 1 ст. 84 ЗК РФ). Утверждение черты поселений проводится на основании утвержденной градостроительной и землеустроительной документации. Проект черты поселения относится к градостроительной документации. Черта поселения должна устанавливаться по границам земельных участков, предоставленных гражданам и юридическим лицам.

Утверждение и изменение черты городских, сельских поселений осуществляется органами государственной власти субъектов Федерации за некоторыми исключениями, установленными в ЗК РФ. Черта городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждается и изменяется федеральным законом по согласованному представлению законодательных (представительных) органов Москвы и законодательных (представительных) органов Московской области, законодательных (представительных) органов города Санкт-Петербурга и законодательных (представительных) органов Ленинградской области.

Утверждение и изменение черты городских поселений, входящих в состав закрытых административно-территориальных образований, осуществляется Правительством РФ.

Включение земельных участков в черту поселений не влечет за собой прекращение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Застройка земель в городах и поселениях ведется на основе разрешительного использования, то есть использования объектов недвижимости в соответствии с градостроительным регламентом, ограничениями на использование этих объектов и установленными сервитутами. Разрешение на строительство (документ) выдается в порядке, установленном ГрК РФ, на основании заявлений заинтересованных физических и юридических лиц при наличии утвержденной проектной документации (ст. 62 ГрК РФ).

2. Состав земель поселений и зонирование территорий

При разработке градостроительной документации поселений и об их застройке разрабатываются схемы зонирования территорий, определяющие вид использования территорий и устанавливающие ограничения на их использование, для осуществления градостроительной дея-

тельности.

Могут устанавливаться территориальные зоны следующих видов.

Жилые зоны. Жилые зоны предназначены для застройки многоквартирными, многоэтажными жилыми домами, жилыми домами малой и средней этажности, индивидуальными жилыми домами с приусадебными земельными участками. В жилых домах допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, промышленных, коммунальных и складских объектов, для которых не требуется установление санитарно-защитных зон и деятельность которых не оказывает вредное воздействие на окружающую среду (шум, вибрация, магнитные поля, радиационное воздействие, загрязнение почв, воздуха, воды и иные вредные воздействия).

К жилым зонам относятся также территории садоводческих и дачных кооперативов, расположенные в пределах границ (черты) поселений.

Общественно-деловые зоны. Они предназначены для размещения объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, коммерческой деятельности, а также образовательных учреждений среднего профессионального и высшего профессионального образования, административных, научно-исследовательских учреждений, культовых зданий и иных зданий, строений и сооружений, стоянок автомобильного транспорта, центров деловой, финансовой, общественной активности. В перечень объектов недвижимости, разрешенных к размещению в общественно-деловых зонах, могут включаться жилые дома, гостиницы, подземные или многоэтажные гаражи.

Производственные зоны. Предназначаются для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, обеспечивающих их функционирование объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, а также для установления санитарно-защитных зон таких объектов. В санитарно-защитных зонах промышленных, коммунальных и складских объектов не допускается размещение жилых домов, дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, учреждений здравоохранения, учреждений отдыха, физкультурно-оздоровительных

и спортивных сооружений, садоводческих, дачных и огороднических кооперативов, а также производство сельскохозяйственной продукции,

Благоустройство территорий производственных зон осуществляется за счет собственников производственных объектов.

Зоны инженерной и транспортной инфраструктуры. Эти территории предназначены для размещения и функционирования сооружений и коммуникаций железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, инженерного оборудования.

Для предотвращения вредного воздействия сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования на среду жизнедеятельности обеспечивается соблюдение необходимых расстояний от таких объектов до территории жилых, общественно-деловых и рекреационных зон и других требований в соответствии с государственными градостроительными нормативами и правилами, а также со специальными нормативами, правилами застройки.

Сооружения и коммуникации транспорта, связи, инженерного оборудования, эксплуатация которого оказывает прямое вредное воздействие на безопасность населения, размещаются за пределами городских и сельских поселений

Территории в границах отвода сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования и их санитарно-защитных зон подлежат благоустройству с учетом технических и эксплуатационных характеристик таких сооружений и коммуникаций. Обязанности по благоустройству указанных территорий возлагаются на собственников сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования.

Рекреационные зоны предназначены для организации мест отдыха населения и включают в себя парки, сады, городские леса, лесопарки, пляжи, иные объекты. В рекреационные зоны могут включаться особо охраняемые природные территории и природные объекты. На территории рекреационных зон не допускается строительство и расширение действующих промышленных, коммунальных и складских объектов, непосредственно не связанных с эксплуатацией объектов оздоровительного и рекреацион-

ного назначения.

Зоны сельскохозяйственного использования. В пределах границ (черты) городских и сельских поселений выделяются зоны сельскохозяйственного использования, занятые пашнями, садами, виноградниками, огородами, сенокосами, пастбищами, а также сельскохозяйственными зданиями, строениями, сооружениями.

Территории указанных зон могут быть использованы в целях ведения сельского хозяйства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральным планом и правилами застройки.

Зоны специального назначения выделяются для размещения кладбищ, крематориев, скотомогильников, свалок бытовых отходов и иных объектов, использование которых несовместимо с использованием других видов территориальных зон городских и сельских поселений.

Земельные участки общего пользования, заняты площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, закрытыми водоемами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации.

Порядок использования данных территорий устанавливается правилами застройки с учетом требований государственных градостроительных нормативов и правил, специальных нормативов.

Зоны военных объектов и иные режимные территории. Порядок использования указанных зон в пределах границ (черты) городских и сельских поселений устанавливается федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации по согласованию с органами местного самоуправления в соответствии с государственными градостроительными нормативами и правилами, со специальными нормативами, правилами застройки.

Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне.

Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования зе-

мельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков).

Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент. Он определяет основу правового режима земельных участков, а также всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений.

Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми правообладателями земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Правообладатели могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования.

Земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости признаются несоответствующими установленному регламенту территориальных зон, если виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования либо их размеры не соответствуют предельным значениям, установленным градостроительным регламентом. Названные земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, когда их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры.

Запрет на использование земельного участка и прочно связанных с ним объектов недвижимости до приведения их в соответствие с градостроительным регламентом или срок приведения видов использования земельного участка и прочно связанных с ним объектов недвижимости в соответствие с градостроительным регламентом устанавливается органом местного самоуправления.

Пригородные зоны. К городам и поселениям всегда примыкают земли иных категорий. Земли, находящиеся за пределами черты городских поселений, но составляющие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию и не входящие в состав земель иных поселений, именуются пригородными зонами.

Границы и правовой режим пригородных зон, за исключением пригородных зон городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, утверждаются и изменяются законами субъектов Федерации. Границы и правовой режим городов Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются и изменяются федеральными законами.

В пригородных зонах выделяются территории сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города. В составе пригородных зон могут выделяться зеленые зоны, которые выполняют санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции и в границах которых запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на окружающую среду.

Перевод земель в границах пригородных зон и зеленых зон, занятых лесами первой группы, в земли иных категорий допускается на основании решения Правительства РФ (ст. 86 ЗК РФ).

3. Правовой режим закрытых территорий

Имеют место законодательно закреплённые особенности правового режима земель для закрытых административно-территориальных образований. Они установлены Законом РФ от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании».

Земли закрытого административно-территориального образования в соответствии с их основным целевым назначением могут включать в себя земли населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов), земли промышленности, обороны и иные земли, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

В закрытом административно-территориальном образовании по согласованию с органами местного самоуправления может устанавливаться особый режим использования земель. Он проявляется в следующем.

Земли, занимаемые предприятиями и (или) объектами, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, находятся в федеральной собственности и передаются в постоянное (бессрочное) пользование этим предприятиям и (или) объектам.

Решение об отнесении иных земель, включая зоны

безопасности и санитарно-защитные зоны, к землям федеральной собственности на территории конкретного закрытого административно-территориального образования принимаются Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления закрытого административно-территориального образования. Управление этими землями осуществляется Правительством РФ. Земли закрытого административно-территориального образования, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, остаются в ведении органов местного самоуправления данного образования.

Глава 18

ЗЕМЛИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ЭНЕРГЕТИКИ, ТРАНСПОРТА, СВЯЗИ, РАДИОВЕЩАНИЯ, ТЕЛЕВИДЕНИЯ, ИНФОРМАТИКИ, ЗЕМЛИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ЗЕМЛИ ОБОРОНЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ЗЕМЛИ ИНОГО СПЕЦИАЛЬНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Наименование названной категории земель заслуживает резкого критического суждения. Ранее действовавший ЗК РСФСР 1991 г. содержал в наименовании этой категории земель четырнадцать слов. В ныне действующем ЗК РФ законодатель расширил понятие этой категории земель до двадцати одного слова. Возникает вполне законный вопрос, нужно ли употреблять столь длинные, неудобные для произношения и использования законодательные дефиниции. Мудрость философского или законодательного понятия всегда обратно пропорциональна количеству слов, которыми оно выражено.

В критикуемом понятии земель промышленности и иного назначения после прочтения двадцати одного слова о их наименовании все равно остается не вполне понятная их часть, поименованная как «земли иного специального назначения». В прошлом критикуемая категория земель именовалась достаточно не многословно. Перечисленные земли именовались как земли специального назначения. Это было и правильно, и удобно для использования. Но и тогда, и теперь виды земель, объединяемые приведенным названием, требовали и сейчас требуют дополнительного пояснения.

Таковыми землями признаются те, которые в зависимости от характера специальных задач, для решения которых они используются или предназначены, подразделяются на:

- земли промышленности;
- земли энергетики;
- земли транспорта;
- земли связи, радиовещания, телевидения, информатики;
- земли для обеспечения космической деятельности;
- земли обороны и безопасности;
- земли иного специального назначения.

В состав земель промышленности и иного специального назначения могут включаться охранные, санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования. Эти зоны необходимы в целях безопасности населения и создания должных условий для эксплуатации объектов промышленности, энергетики, особо радиационно-опасных и ядерно-опасных объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, транспортных и иных объектов. Земельные участки, которые включены в состав таких зон, у собственников и других правообладателей земельных участков не изымаются, но в их границах может быть введен особый режим их использования, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями использования установленных зон.

Земли промышленности и иного специального назначения, занятые федеральными энергетическими системами, объектами использования атомной энергии, федеральным транспортом, путями сообщения, объектами федеральной информатики и связи, объектами, обеспечивающими космическую деятельность, объектами обороны и безопасности, объектами оборонного производства, объектами, обеспечивающими статус и защиту Государственной границы РФ, другими объектами, отнесенными к ведению Российской Федерации, являются федеральной собственностью (п. 4 ст. 87 ЗК РФ).

Порядок пользования отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения и установления в них зон с особыми условиями использования определяются:

Правительством РФ - для земель, находящихся в фе-

деральной собственности;

органами исполнительной власти субъектов Федерации - для земель, находящихся в собственности субъектов Федерации;

органами местного самоуправления - применительно к землям, находящимся в муниципальной собственности.

Земли промышленности и иного специального назначения могут предоставляться в безвозмездное срочное пользование для сельскохозяйственного производства и иного использования.

Рассмотрим особенности использования отдельных видов земель названной категории.

Землями промышленности признаются те, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. На этих землях могут размещаться объекты промышленности, производственные и административные здания, строения, сооружения и их обслуживающие объекты.

Организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации, восстановления ранее обработанных земель. Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья предоставляются после обработки других сельскохозяйственных угодий в границах горного отвода.

Размеры земельных участков, предоставляемых для промышленных целей, определяются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами или проектно-технической документацией.

Землями энергетики признаются те, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов энергетики и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным земельным законодательством.

В целях обеспечения деятельности организаций и объектов энергетики могут предоставляться земельные участки для размещения:

1) гидроэлектростанций, атомных станций, ядерных установок, пунктов хранения радиоактивных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, тепловых станций и других электростанций, обслуживающих их сооружений и объектов;

2) воздушных линий электропередачи, наземных сооружений кабельных линий электропередачи, подстанций, распределительных пунктов, других сооружений и объектов энергетики.

Понятие земель энергетики введено действующим ЗК РФ впервые. В прошлом они оставались не обозначенными в составе земель промышленности и иного специального назначения. На объектах энергетики вырабатывается электричество. Оно передается зачастую на далекие расстояния по воздушным линиям, которые размещаются, как правило, на опорах на множестве небольших земельных участках, которые входят в состав земель энергетики. На этих земельных участках и вдоль линий электропередачи могут устанавливаться охранные зоны электрических сетей. Правовой режим охранных зон, как следует из предписаний ЗК РФ (п. 3 ст. 89), будет определен правовым актом Правительства РФ.

Землями транспорта признаются те, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов железнодорожного, автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным земельными законами.

Железнодорожный транспорт составляет основу транспортной системы Российской Федерации и призван во взаимодействии с другими видами транспорта своевременно и качественно обеспечивать во внутреннем и в международном железнодорожном сообщениях потребности населения в перевозках и услугах, жизнедеятельность всех отраслей экономики и национальную безопасность государства, формирование рынка перевозок и связанных с ними услуг, эффективное развитие предпринимательской деятельности. Производственно-технологический комплекс железнодорожного транспорта включает в себя единую сеть железных дорог, предприятия и учреждения железнодорожного транспорта.

Железные дороги законодательно признаны основными государственными унитарными предприятиями железнодорожного транспорта, обеспечивающими при централизованном управлении и во взаимодействии с другими видами транспорта потребности экономики и населения в перевозках в обслуживаемом регионе на основе регулирования производственно-хозяйственной и иной деятельности предприятий и учреждений, входящих в их состав. Имущество предприятий, учреждений и объекты железнодорожного транспорта относятся исключительно к федеральной собственности.

Железные дороги, а также объекты и иное имущество железнодорожного транспорта, непосредственно обслуживающие перевозочный процесс и осуществление аварийно-восстановительных работ, разгосударствлению и приватизации не подлежат. Приватизация других предприятий, объектов и иного имущества железнодорожного транспорта с определением сроков и условий ее проведения допускается в порядке, определенном законодательством.

Землями железнодорожного транспорта признаются земли федерального значения, предоставляемые безвозмездно в постоянное (бессрочное) пользование его предприятиям и учреждениям для осуществления возложенных на них задач (ст. 5 ФЗ от 25 августа 1995 г. «О федеральном железнодорожном транспорте»¹).

Для обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов железнодорожного транспорта ему могут предоставляться земельные участки для:

- размещения железнодорожных путей;
- размещения, эксплуатации, расширения и реконструкции строений, зданий, сооружений, в том числе железнодорожных вокзалов, железнодорожных станций, а также устройств и других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта;

- установления полос отвода и охранных зон железных дорог.

Различают железнодорожные пути общего пользова-

¹ СЗ РФ, 1995, № 35, ст. 3505.

ния и железнодорожные подъездные пути. К первым относятся железнодорожные линии, на которых расположены станции, открытые для выполнения соответствующих операций по приему и отправлению поездов, приему и выдаче грузов, грузобагажа и багажа, обслуживания пассажиров, производству маневровой работы. Под вторыми понимаются железнодорожные пути, примыкающие к железнодорожным путям общего пользования и предназначенные для обслуживания определенных грузополучателей, грузоотправителей.

Примыкание железнодорожных подъездных путей к железнодорожным путям общего пользования разрешается федеральным органом исполнительной власти в области железнодорожного транспорта или по его поручению начальником соответствующей железной дороги по согласованию с органами местного самоуправления. Примыкание строящихся железнодорожных подъездных путей к существующим железнодорожным подъездным путям допускается с разрешения:

железной дороги, если железнодорожные пути принадлежат железной дороге;

организации или физического лица, которым принадлежат данные железнодорожные подъездные пути, с уведомлением соответствующей железной дороги.

Порядок выхода железнодорожного подвижного состава, не принадлежащего организации железнодорожного транспорта, на железнодорожные пути общего пользования устанавливается федеральным органом исполнительной власти в области железнодорожного транспорта. Железнодорожные подъездные пути, не принадлежащие железным дорогам, могут передаваться в соответствии с договором железным дорогам, в том числе для технического обслуживания (ст. 5 Транспортного устава железных дорог Российской Федерации¹).

На территории железнодорожного транспорта различают места общего и не общего пользования. Первыми признаются крытые и открытые склады, а также участки, специально выделенные на территории железнодорожной станции, принадлежащей железной дороге и используемые для выполнения операций по погрузке, выгрузке, сорти-

¹ СЗ РФ, 1998, № 2, ст. 218.

ровке, хранению грузов, багажа, грузобагажа. Местами не общего пользования являются крытые и открытые склады, а также участки, специально выделенные как на территории железнодорожной станции, так и за ее пределами, не принадлежащие железной дороге или сданные ею в аренду и используемые для выполнения операций по погрузке, выгрузке грузов.

Порядок установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог определяется Правительством РФ.

Полоса отвода - это земли железнодорожного транспорта, занимаемые земляным полотном, искусственными сооружениями, линейно-путевыми и другими зданиями, устройствами железнодорожной связи, железнодорожными станциями, защитными лесонасаждениями и путевыми устройствами. *Охранные зоны* включают участки, необходимые для обеспечения сохранности, прочности и устойчивости сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта, а также земли с подвижной почвой, примыкающие к землям железнодорожного транспорта.

Свободные земельные участки на полосах отвода железных дорог в пределах земель железнодорожного транспорта могут передаваться в аренду гражданам и юридическим лицам для сельскохозяйственного использования, оказания услуг пассажирам, складирования грузов, устройства погрузочно-разгрузочных площадок, сооружения прирельсовых складов (за исключением складов горюче-смазочных материалов и автозаправочных станций любых типов, а также складов, предназначенных для хранения опасных веществ и материалов и иных целей) при условии соблюдения требований безопасности движения, установленных федеральными законами.

Порядок пользования землями железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода определяется федеральным органом исполнительной власти в области железнодорожного транспорта с учетом требований земельного законодательства Российской Федерации.

Размеры земельных участков (включая полосу отвода) определяются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами, проектно-технической документацией и генеральными схемами развития железнодорожных линий и станций, а отвод участков производится с учетом очередности их освоения в соответствии с земель-

ным законодательством Российской Федерации.

Земли железнодорожного транспорта должны соответствовать градостроительным и экологическим требованиям, устанавливаемым федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, санитарным и иным нормам.

В настоящее время действует Положение о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог, утвержденное приказом Министерства путей сообщения РФ (МПС РФ) от 15 мая 1999 г. № 26 Д.

Для обеспечения безопасности движения и эксплуатации транспортных и иных технических средств, связанных с перевозочным процессом, безопасности населения, нормальной эксплуатации инженерных сооружений и других объектов федерального железнодорожного транспорта железные дороги обязаны:

- соблюдать установленный порядок использования полосы отвода;

- содержать земельные участки в пределах полосы отвода способами, которые не должны наносить ущерб земле как природному объекту;

- не допускать загрязнения окружающей природной среды производственными стоками и другими отходами производственной деятельности железных дорог, захламления и заболачивания земель;

- принимать меры по защите земли от эрозии, осуществлять агро-лесомелиоративные, противопожарные и иные мероприятия по охране земель от неблагоприятных природных явлений;

- не допускать в местах расположения водопроводных и канализационных коммуникаций строительство и размещение каких-либо зданий и сооружений, проведение сельскохозяйственных работ;

- не нарушать установленный порядок земле-, недр- и водопользования.

В полосе отвода в местах прилегания к сельскохозяйственным угодьям не допускается разрастание сорной травянистой и древесно-кустарниковой растительности. В местах прилегания к лесным массивам не допускается скопление сухостоя, валежника, порубочных остатков и других горючих материалов. От опушки естественного леса

полоса отвода должна быть отделена противопожарной опашкой шириной от 3 до 5 метров или минерализованной полосой шириной не менее 3 метров.

Выполнение работ по удалению сорной травянистой и древесно-кустарниковой растительности в пределах полосы отвода производится соответствующими подразделениями железных дорог.

Размещение инженерных коммуникаций, линий электропередачи, связи, магистральных газо-, нефтепроводов и других линейных сооружений в пределах полосы отвода допускается только по согласованию с МПС РФ. Условия строительства и эксплуатации указанных объектов определяются соглашением между их владельцами и железными дорогами в соответствии с нормативными актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, принимаемыми по согласованию с МПС РФ. Ответственность за обеспечение установленных нормативов при строительстве и безопасности эксплуатации инженерных коммуникаций, линий электропередачи, магистральных газо-, нефтепроводов, связи и других линейных сооружений, находящихся в полосе отвода, устанавливается в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В пределах полосы отвода разрешается на условиях договора размещать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, на откосах выемок, постоянных заборах, строениях, устройствах и других объектах федерального железнодорожного транспорта наружную рекламу юридических и физических лиц. Размещаемая наружная реклама не должна служить препятствием для нормального функционирования железнодорожного транспорта, ухудшать видимость, снижать уровень безопасности движения и экологическую чистоту объектов железнодорожного транспорта, а также должна отвечать другим специальным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации. Железные дороги осуществляют в пределах своей компетенции проверку состояния рекламы, размещаемой в полосе отвода.

Свободные земельные участки в полосе отвода, относящиеся к землям железнодорожного транспорта, могут в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, предоставляться в срочное пользование физическим и юридическим лицам для сельскохозяйственных целей, оказания услуг пассажирам, склади-

рования грузов для устройства погрузочно-разгрузочных площадок, сооружения прирельсовых складов (кроме складов горюче-смазочных и любых типов автозаправочных станций, а также складов, предназначенных для хранения опасных веществ и материалов) и иных целей, если при этом будут соблюдаться требования безопасности движения.

Согласование предоставления земельного участка или размещения объекта в полосе отвода либо мотивированный отказ в согласовании, а также договоры о срочном пользовании земельными участками между железными дорогами и временными пользователями оформляются железной дорогой в месячный срок с даты получения документов от заявителя. Договоры о срочном пользовании земельными участками подлежат учету железной дорогой в порядке, установленном начальником железной дороги.

Возмещение расходов, связанных с содержанием и улучшением земельных участков, осуществляется в порядке, предусмотренном договорами между железными дорогами и временными пользователями в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Временным пользователям в пределах полосы отвода не разрешается извлечение песка, глины, иных строительных материалов и грунта, а также размещение капитальных зданий и сооружений, многолетних насаждений и других объектов, ухудшающих видимость железнодорожного пути и создающих угрозу безопасности движения.

Для согласования размещения какого-либо объекта в пределах полосы отвода лицо, имеющее намерение получить для этих целей в пользование земельный участок или разместить объект на ранее выделенном ему земельном участке, должно представить железной дороге технический план участка с нанесенным на него объектом и чертежи этого объекта.

Железные дороги предоставляют отдельным категориям работников в полосе отвода служебные земельные наделы для сельскохозяйственного использования в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Временные пользователи осуществляют пользование земельными участками в соответствии с целями и условиями их предоставления, не допуская нанесения вреда объектам железнодорожного транспорта и безопасности

железнодорожного движения. Железные дороги осуществляют контроль за размещением временными пользователями в полосе отвода некапитальных зданий и сооружений, информируют временного землепользователя о проведении в пределах полосы отвода участка ремонта, реконструкции и иных видах работ, связанных с объектами железнодорожного транспорта.

Земли автомобильного транспорта. В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов автомобильного транспорта и объектов дорожного хозяйства могут предоставляться земельные участки для: .

размещения автомобильных дорог, их конструктивных элементов и дорожных сооружений;

размещения автовокзалов и автостанций, других объектов автомобильного транспорта и объектов дорожного хозяйства, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств;

установления полос отвода автомобильных дорог.

Порядок установления и использования полос отвода федеральных автомобильных дорог определяется Правительством РФ. Земельные участки на полосах отвода автомобильных дорог в пределах земель автомобильного транспорта могут передаваться в установленном законом порядке в аренду гражданам и юридическим лицам для размещения объектов дорожного сервиса и наружной рекламы.

На полосах отвода автомобильных дорог, за исключением предусмотренных законодательством случаев, запрещаются:

строительство жилых и общественных зданий, складов;

проведение строительных, геолого-разведочных, топографических, горных и изыскательских работ, а также устройство наземных сооружений;

распашка земельных участков, покос травы, порубка и повреждение многолетних насаждений, снятие дерна и выемка грунта;

установка наружной рекламы, информационных щитов и указателей, не имеющих отношения к безопасности дорожного движения.

Для создания нормальных условий эксплуатации федеральных автомобильных дорог и их сохранности, обеспе-

чения требований безопасности дорожного движения и требований безопасности населения создаются придорожные полосы в виде прилегающих с обеих сторон к полосам отвода федеральных автомобильных дорог земельных участков с установлением особого режима их использования, включая строительство зданий, строений и сооружений, ограничение хозяйственной деятельности в пределах придорожных полос, установку рекламных щитов и плакатов, не имеющих отношения к безопасности движения.

Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков, находящихся в пределах таких придорожных полос, должны быть уведомлены соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации об особом режиме использования этих земельных участков. Действуют Правила установления и использования придорожных полос федеральных автомобильных дорог общего пользования, утвержденные постановлением Правительства РФ от 1 декабря 1998 г. № 1420¹.

Придорожные полосы федеральных автомобильных дорог общего пользования - участки земли шириной не менее 50 метров каждый, считая от границы полосы отвода, прилегающие с обеих сторон к полосе отвода автомобильных дорог.

В зависимости от категории федеральной автомобильной дороги и с учетом перспективы ее развития ширина каждой придорожной полосы устанавливается:

а) для автомобильных дорог IV и III категории - 50 метров;

б) для автомобильных дорог II и I категории - 75 метров;

для подъездов к столицам республик, краевым и областным центрам, городам федерального значения, центрам автономной области и автономных округов, а также для участков федеральных автомобильных дорог, построенных в обход городов с перспективной численностью до 250 тысяч человек - 100 метров. Придорожные полосы для указанных подъездов начинаются на расстоянии не менее 25 километров от границы города по согласованию с органом исполнительной власти субъекта Федерации и органом ме-

¹ СЗ РФ, 1998, № 49, ст. 6059.

стного самоуправления, по территории которых проходит участок этой автомобильной дороги;

г) для участков автомобильных дорог, построенных в обход городов с перспективной численностью населения свыше 250 тысяч человек - 150 метров.

В границах поселений размер придорожной полосы для существующих федеральных автомобильных дорог устанавливается до границы существующей застройки, но не более 50 метров, а для строящихся - до 50 и 75 метров (в зависимости от категории дороги).

Обозначение границ придорожных полос возложено на органы управления федеральной автомобильной дороги.

Земли, занятые придорожными полосами, подлежат в установленном порядке учету в государственном земельном кадастре.

В пределах придорожных полос запрещается строительство капитальных сооружений (со сроком службы 10 и более лет), за исключением объектов дорожной службы, объектов Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ и объектов дорожного сервиса.

Размещение в пределах придорожных полос объектов разрешается при соблюдении следующих условий:

а) объекты не должны ухудшать видимость на федеральной автомобильной дороге и другие условия безопасности дорожного движения и эксплуатации этой автомобильной дороги и расположенных на ней сооружений, а также создавать угрозу безопасности населения;

б) выбор места размещения объектов должен осуществляться с учетом возможностей реконструкции федеральной автомобильной дороги;

в) размещение, проектирование и строительство объектов должно производиться с учетом требований стандартов и технических норм безопасности дорожного движения, экологической безопасности, строительства и эксплуатации автомобильных дорог.

При выборе места размещения объектов дорожного сервиса следует стремиться к сокращению до минимума числа примыканий, подъездов к федеральной автомобильной дороге и съездов с нее, располагая, как правило, эти объекты комплексно в границах земель, отведенных для этих целей. Объекты дорожного сервиса должны быть обустроены площадками для стоянки и остановки автомобилей, а также подъездами, съездами и примыканиями,

обеспечивающими доступ к ним с федеральной автомобильной дороги. При примыкании к федеральной автомобильной дороге подъезды и съезды должны быть оборудованы переходно-скоростными полосами и обустроены таким образом, чтобы обеспечить безопасность дорожного движения. Строительство и содержание объектов дорожного сервиса, включая площадки для стоянки автомобилей, подъезды и съезды к ним, осуществляются за счет средств их владельцев.

Если размещение инженерных коммуникаций за пределами придорожных полос по условиям рельефа затруднительно или нецелесообразно, то размещение линий связи и высоковольтных линий электропередачи напряжением от 6 до 110 кВт возможно при соблюдении требований, установленных в названных Правилах. В местах пересечения федеральных автомобильных дорог с воздушными линиями электропередачи расстояние от основания каждой из опор этих линий до бровки земляного полотна автомобильной дороги должно быть не менее высоты опоры плюс 5 метров, но во всех случаях не менее 25 метров.

В договорах или решениях на предоставление земельных участков для размещения некапитальных зданий и сооружений в пределах придорожной полосы должны предусматриваться обязательства владельцев и собственников этих объектов осуществлять за свой счет их снос или перенос в случае, если эти здания и сооружения создадут препятствия для нормальной эксплуатации федеральной автомобильной дороги при ее реконструкции или будут ухудшать условия движения по ней.

Собственники, владельцы, пользователи и арендаторы земельных участков, расположенных в пределах придорожных полос, обязаны:

а) соблюдать правила охраны и режим использования земель в пределах придорожных полос, а также нормы экологической безопасности;

б) не допускать нанесения вреда федеральной автомобильной дороге и расположенным на ней сооружениям, соблюдать условия эксплуатации автомобильной дороги и безопасности движения;

в) согласовывать с органами управления федеральной автомобильной дорогой и ГИБДД МВД РФ предоставление земельных участков в пределах придорожных полос, а также строительство на принадлежащих им таких земель-

ных участках зданий и сооружений. Возведенные с нарушением установленных правил здания и сооружения признаются самовольной постройкой.

Федеральные автомобильные дороги в предусмотренных правовыми актами случаях могут эксплуатироваться на платной основе. В настоящее время действуют Временные правила организации эксплуатации на платной основе федеральных автомобильных дорог и дорожных объектов. Они утверждены постановлением Правительства РФ от 27 августа 1999 г. № 973¹. Эксплуатация на платной основе автомобильных дорог и дорожных объектов разрешается при наличии бесплатного проезда в том же направлении по другим автомобильным дорогам и дорожным объектам.

Решение об эксплуатации на платной основе автомобильных дорог и дорожных объектов принимается Правительством РФ.

Автомобильные дороги и дорожные объекты передаются для эксплуатации на платной основе юридическим лицам, в том числе организациям, подведомственным Российскому дорожному агентству, которые могут обеспечить финансирование, строительство (реконструкцию), ремонт и содержание автомобильных дорог и дорожных объектов в соответствии с установленными требованиями. Организациям, подведомственным Российскому дорожному агентству, передача в эксплуатацию на платной основе автомобильных дорог и дорожных объектов осуществляется по конкурсу на срок до 49 лет при сохранении их в федеральной собственности. Передача данных дорог и объектов оформляется гражданско-правовым договором.

Земли морского и внутреннего водного транспорта. В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов морского и внутреннего водного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

а) функционирования искусственно созданных водных путей;

б) размещения морских и речных портов, причалов, пристаней, гидротехнических сооружений, других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и

¹ СЗ РФ, 1999, № 36, ст. 4406.

других объектов морского и внутреннего водного транспорта;

в) выделения береговой полосы.

ЗК РФ содержит лишь самые общие положения о землях морского и внутреннего водного транспорта. Основой принадлежащих этим видам транспорта земель являются земельные участки, на которых размещаются порты и обслуживающая инфраструктура, здания, строения, сооружения, навигационное оборудование.

Дополнительные правила о землях внутреннего водного транспорта установлены в Кодексе внутреннего водного транспорта Российской Федерации¹. В нем раскрывается содержание таких понятий, как внутренние водные пути, речной порт, порт (причал), пункт отстоя.

Внутренние водные пути Российской Федерации - естественные или искусственно созданные федеральные пути сообщения, обозначенные навигационными знаками или иным способом и используемые в целях судоходства.

Речной порт - это комплекс сооружений, расположенных на земельном участке и акватории внутренних водных путей, обустроенных и оборудованных в целях обслуживания пассажиров и судов, погрузки, выгрузки, приема, хранения и выдачи грузов, взаимодействия с другими видами транспорта.

Порт (причал) - это порт или причал общего пользования, в котором хотя бы одно юридическое лицо или индивидуальный предприниматель в силу закона или на основании лицензии осуществляет деятельность, связанную с перевозками внутренним водным транспортом по обращению любого физического или юридического лица.

Пункт отстоя - земельный участок и акватория поверхностного водного объекта, обустроенные и оборудованные в целях ремонта, отстоя в летнее и зимнее время года, технического осмотра судов и иных плавучих объектов.

Внутренние водные пути и расположенные на них судоходные гидротехнические сооружения находятся в федеральной собственности и используются в целях судоходства любыми физическими и юридическими лицами. Перечень внутренних водных путей утверждается Правительством РФ.

¹ СЗ РФ, 2001, № 11, ст. 1001.

Строительство и эксплуатация сооружений на внутренних водных путях, а также добыча нерудных строительных материалов осуществляются по согласованию с бассейновыми органами государственного управления на внутреннем водном транспорте и государственными судоходными инспекциями бассейнов.

Владельцы сооружений на внутренних водных путях обязаны за свой счет устанавливать навигационные огни и знаки, другое оборудование и обеспечивать их действие в целях безопасности судоходства в соответствии с требованиями государственных стандартов. Владельцы разводных мостов и подъемных мостов обязаны за свой счет разводить и поднимать их в порядке, согласованном с бассейновыми органами государственного управления на внутреннем водном транспорте.

Портовые гидротехнические сооружения, навигационное и гидрографическое оборудование, перегрузочные комплексы, причалы, служебные здания и иное находящееся на территории порта имущество могут находиться в любой собственности.

Территорию порта составляют земельные участки, отведенные порту в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации, в том числе зоны, необходимые для его перспективного развития.

Акваторию порта составляют отведенные порту в установленном законодательством порядке участки акватории в пределах внутренних водных путей, в том числе рейды и подходы к порту. Обозначение границ акватории порта осуществляется бассейновым органом государственного управления на внутреннем водном транспорте.

Береговая полоса внутренних водных путей выделяется для работ, связанных с судоходством и сплавом по внутренним водным путям, вне территорий поселений. Порядок выщеления береговой полосы и пользования ею определяется КВВТ РФ (ст. 10).

В пределах внутренних водных путей, расположенных за пределами городских поселений, организации внутреннего водного транспорта вправе использовать безвозмездно для работ, связанных с судоходством, береговую полосу земли шириной 20 метров, от края воды вглубь берега при среднемесячном уровне воды на свободных реках и нормальном уровне воды на искусственно созданных внутренних водных путях. На берегу, имеющем уклон более 45

градусов, береговая полоса определяется от края берега вглубь берега.

Особые условия пользования береговой полосой устанавливаются Правительством РФ.

Бассейновые органы государственного управления на внутреннем водном транспорте освобождаются от платы за занимаемые ими земельные участки, в том числе за земельные участки, покрытые водой, и искусственно созданные земельные участки при строительстве гидротехнических сооружений и сохранении охранных зон линий связи.

Названным органам предоставлено право:

пользоваться береговой полосой для проведения работ по обеспечению судоходства и строительства зданий, сооружений и строений для этих целей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

устанавливать на береговой полосе береговые средства навигационного оборудования;

осуществлять рубки произрастающих на береговой полосе деревьев и кустарников для обеспечения безопасности судоходства, в том числе для видимости береговых средств навигационного оборудования, а также для геодезического обоснования при съемках участков русел рек. Установка береговых средств навигационного оборудования и прокладка просек для обеспечения видимости могут проводиться также за пределами береговой полосы в порядке, установленном лесным и водным законодательством Российской Федерации;

использовать безвозмездно для проведения перечисленных работ грунт, камень, гравий, деревья и кустарники, находящиеся в пределах береговой полосы;

разрешать устройство временных сооружений для причаливания, швартовки и стоянки судов и иных плавучих объектов, погрузки, выгрузки и хранения грузов, посадки на суда и высадки с судов пассажиров по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти в установленном порядке.

Лица, использующие береговую полосу для проведения временных работ, после их окончания обязаны очистить береговую полосу и обустроить ее. Установка на береговой полосе каких-либо постоянных огней, направленных в сторону судовых ходов, за исключением навигационных огней, запрещается. Владельцы временных огней обязаны согласовать их установку с бассейновым органом государствен-

ного управления на внутреннем водном транспорте и обеспечить ограждение таких огней со стороны судовых ходов.

Не допускается использовать береговую полосу для осуществления хозяйственной и иной деятельности, если такая деятельность несовместима с обеспечением безопасности судоходства. Проекты строительства или реконструкции хозяйственных и иных объектов, размещаемых на береговой полосе, подлежат обязательному согласованию с бассейновыми органами государственного управления на внутреннем водном транспорте. Такое согласование необходимо также в случаях использования для нужд рыболовства участков, предназначенных для целей судоходства.

Право пользования береговой полосой не распространяется на особо охраняемые природные территории, территории гидротехнических сооружений, земельные участки, на которых размещены мелиоративные сооружения, полосы отвода автомобильных и железных дорог, земельные участки, укрепленные специальными сооружениями, и в других случаях, указанных в земельном законодательстве.

Пользование береговой полосой в пределах внутренних водных путей на участках пограничных зон Российской Федерации осуществляется в соответствии с российским законодательством и по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области пограничной службы.

Запрещается оставление в акватории и на береговой полосе в пределах внутренних водных путей безнадзорных судов, сооружений, оказывающих негативное влияние на состояние внутренних водных путей и береговой полосы и (или) затрудняющих их использование.

Земли воздушного транспорта. В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов воздушного транспорта могут предоставляться земельные участки для размещения аэропортов, аэродромов, аэровокзалов, взлетно-посадочных полос, других наземных объектов, **необходимых** для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов воздушного транспорта.

Вместе с тем отдельные особенности использования земель воздушного транспорта можно уяснить из других

федеральных законов, иных правовых актов. Так, в настоящее время действует Воздушный кодекс Российской Федерации¹ (ВозК РФ), в котором раскрыто содержание понятий, связанных с правовым режимом земель воздушного транспорта.

Аэропорт - комплекс сооружений, включающий в себя аэродром, аэровокзал, другие сооружения, предназначенные для приема и отправления воздушных судов, обслуживания воздушных перевозок и имеющий для этих целей необходимое оборудование, авиационный персонал и других работников.

Аэродром - участок земли или поверхности воды с расположенными на нем зданиями, сооружениями и оборудованием, предназначенный для взлетов, посадки, руления и стоянки судов. Аэродромы подразделяются на аэродромы гражданские, аэродромы государственной авиации и аэродромы экспериментальной авиации.

При характеристике правового режима земель воздушного транспорта важно учитывать требования Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22 сентября 1999 г. № 1084². В них предписано, что строительство или реконструкция аэродромов заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и организациями в обязательном порядке согласовывается со штабом военного округа, в границах которого планируется такое строительство или реконструкция, с органами исполнительной власти субъектов Федерации, а также федеральными органами исполнительной власти и организациями, на деятельность которых может оказать влияние выполнение полетов с построенного или реконструированного аэродрома.

В целях исключения возможного вредного воздействия на здоровье людей и на деятельность организаций для каждого аэродрома устанавливается зона ограничения жилищно-гражданского, культурно-бытового и промышленного строительства, границы которой сообщаются органам исполнительной власти Российской Федерации для учета при планировании, строительстве и развитии городов и других населенных пунктов, а также при строительстве и

¹ СЗ РФ, 1997, № 12, ст. 1383; 1998, №28, ст. 3483.

² СЗ РФ, 1999, №40, ст. 4861.

реконструкции промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов.

Организации, заинтересованные в размещении объектов в районе аэродрома, должны согласовывать их размещение со старшим авиационным начальником аэродрома. Согласованию подлежат размещение:

объектов в границах полос воздушных подходов к аэродрому, также вне границ этих полос в радиусе 10 км от контрольной точки аэродрома;

объектов высотой 50 м и более относительно уровня аэродрома в радиусе 30 км от контрольной точки аэродрома;

линий связи и электропередачи, а также других источников радио- и электромагнитных излучений, которые могут создавать помехи для нормальной работы радиотехнических средств независимо от места их размещения;

взрывоопасных объектов независимо от места их размещения;

факельных устройств при аварийном сжигании сбрасываемых газов высотой 50 м и более (с учетом возможной высоты выброса пламени) независимо от места их размещения;

промышленных и иных предприятий и сооружений, деятельность которых может привести к ухудшению видимости в районах аэродромов независимо от места размещения этих предприятий и сооружений.

Запрещается размещать в полосах воздушных подходов на удалении менее 30 км, а вне воздушных подходов - менее 15 км от контрольной точки аэродрома места выбросов пищевых отходов, строительство животноводческих ферм, скотобоев и других объектов, способствующих привлечению и массовому скоплению птиц.

Лица, в чьей собственности, хозяйственном ведении, оперативном управлении находятся постоянные или временные высотные сооружения, в целях обеспечения безопасности полетов воздушных судов обязаны размещать на этих сооружениях за свой счет ночные и дневные маркировочные знаки в соответствии с нормами годности аэродромов.

Земли трубопроводного транспорта. В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов трубопроводного транспорта могут предоставляться земельные участки для размещения нефтепроводов, газо-

проводов, иных трубопроводов и объектов, необходимых для эксплуатации, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов трубопроводного транспорта либо установления охранных зон с особыми условиями использования земельных участков.

Границы охранных зон, на которых размещены объекты системы газоснабжения, определяются на основании строительных норм и правил, правил охраны магистральных трубопроводов, других утвержденных в установленном порядке нормативных документов. На указанных земельных участках при их хозяйственном использовании не допускается строительство каких бы то ни было зданий, строений, сооружений в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения. Не разрешается препятствовать организации - собственнику системы газоснабжения или уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту объектов системы газоснабжения, ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф.

В целях создания условий для строительства и реконструкции объектов автомобильного, водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта осуществляется резервирование земель. Порядок резервирования земель для указанных целей устанавливается федеральными законами.

Земли связи, радиовещания, телевидения, информатики. В целях обеспечения связи (кроме космической связи), радиовещания, телевидения, информатики могут предоставляться земельные участки для размещения объектов соответствующих инфраструктур, включая:

эксплуатационные предприятия связи, на балансе которых находятся радиорелейные, воздушные, кабельные линии связи и соответствующие полосы отчуждения;

кабельные, радиорелейные и воздушные линии связи и линии радиофикации на трассах кабельных и воздушных линий связи и радиофикации и соответствующие охранные зоны линий связи;

подземные кабельные и воздушные линии связи радиофикации и соответствующие охранные зоны линий связи;

наземные и подземные необслуживаемые усилительные пункты на кабельных линиях связи и соответствующую

щие охранные зоны;

наземные сооружения и инфраструктуру спутниковой связи.

Общие основы правового режима земель связи определены также в ФЗ «О связи», принятом Государственной Думой 20 января 1995 г. В нем сказано, что к землям связи относятся земельные участки, предоставленные в установленном порядке в собственность либо передаваемые их собственниками в постоянное или срочное пользование, в том числе в аренду, физическим и юридическим лицам, занимающимся деятельностью по предоставлению услуг связи. Порядок предоставления земельных участков, установления охранных зон и создания просек, режимы пользования ими определяются законодательством Российской Федерации.

Размеры земельных участков, в том числе охранных зон и просек, предоставляемых лицам, занимающимся деятельностью по предоставлению услуг связи, определяются в соответствии с нормами отвода земель для этого вида деятельности и проектно-технической документацией, утвержденной в установленном порядке.

Земельные участки под строительство зданий и сооружений для железнодорожных почтамтов, отделений перевозки почты при автомобильных, железнодорожных станциях, аэропортах, морских, речных портах и пристанях должны отводиться в непосредственной близости от зданий вокзалов, а под строительство городских почтамтов и узлов почтовой связи — в центральной части города с обеспечением условий для обмена почтовых отправок, доставленных автомобилями, почтовыми вагонами, самолетами, морскими и речными судами (ст. 18 ФЗ «О почтовой связи», принятого Государственной Думой 5 июля 1995 г.).

Действуют также Правила охраны линий и сооружений связи в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 9 июня 1995 г.¹ Согласно этим Правилам на трассах кабельных и воздушных линий связи и линий радиофикации устанавливаются охранные зоны с особыми условиями использования. Земельная площадь охранных зон на трассах линий связи и линий радиофикации используется юридическими и физически-

¹ СЗ РФ, 1995, № 25, ст. 2396.

ми лицами в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации, но с учетом ограничений, установленных названными Правилами.

Предприятиям, в ведении которых находятся линии связи и линии радиофикации, в охранных зонах разрешается:

устройство за свой счет дорог, подъездов, мостов и других сооружений, необходимых для эксплуатационного обслуживания линий связи и линий радиофикации на условиях, согласованных с собственниками земли, землевладельцами, землепользователями и арендаторами, которые не вправе отказывать этим предприятиям в обеспечении условий эксплуатационного обслуживания сооружений связи;

копать ямы, траншеи и котлованы для ремонта линий связи и линий радиофикации с последующей их засыпкой;

вырубать отдельные деревья при авариях на линиях связи и линиях радиофикации, проходящих через лесные массивы, в местах прилегания к трассам этих линий, с последующей выдачей в установленном порядке лесорубочных билетов (ордеров) и очисткой мест вырубки от порубочных остатков.

На производство работ, связанных с вскрытием грунта в охранной зоне линии связи или радиофикации (за исключением вспашки на глубину не более 0,3 метра) на принадлежащем юридическому или физическому лицу земельном участке, заказчиком (застройщиком) должно быть получено письменное согласие от предприятия, в ведении которого находится эта линия связи или линия радиофикации.

Охранные зоны устанавливаются для кабельных и для воздушных линий связи и линий радиофикации, расположенных вне населенных пунктов на безлесных участках - в виде участков земли вдоль этих линий, определяемых параллельными прямыми, отстоящими от трассы подземного кабеля связи или от крайних проводов воздушных линий связи и линий радиофикации не менее чем на 2 метра с каждой стороны.

Более детальные для отдельных случаев размеры охранных полос и правила пользования ими изложены в ранее названных Правилах охраны линий и сооружений связи Российской Федерации.

Действующее законодательство предусматривает осо-

бенности предоставления земельных участков организациям почтовой связи. Земельные участки, отводимые под объекты почтовой связи, находящиеся в ведении организаций федеральной почтовой связи, предоставляются этим организациям в постоянное (бессрочное) пользование¹.

При планировании развития городов и сельских поселений, проектировании и реконструкции кварталов, микрорайонов, других элементов планируемой структуры, также жилых домов органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в соответствии с градостроительными нормативами и правилами должны предусматривать проектирование и строительство зданий, а также помещений для размещения объектов почтовой связи.

Землями для обеспечения космической деятельности признаются те, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов космической деятельности. В целях обеспечения космической деятельности могут предоставляться земельные участки для размещения наземных объектов космической инфраструктуры, включая космодромы, стартовые комплексы и пусковые установки, командно-измерительные комплексы, центры и пункты управления полетами космических объектов, пункты приема, хранения и переработки информации, базы хранения космической техники, районы падения отделяющихся частей ракет, полигоны приземления космических объектов и взлетно-посадочные полосы, объекты экспериментальной базы для отработки космической техники, центры и оборудование для подготовки космонавтов, другие наземные сооружения, используемые при осуществлении космической деятельности.

В Законе РФ «О космической деятельности»² содержится лишь одно отсылочное правило о том, что выделение земельных участков и использование их под объекты космической инфраструктуры осуществляется в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации.

Земельные участки, используемые под районы падения отделяющихся частей ракет эпизодически, у собственни-

¹ См.: ФЗ от 17 июля 1999 г. «О почтовой связи». – СЗ РФ, 1999, №29, ст. 3697.

² РФ, 1993, 6 октября; СЗ РФ, 1996, № 50, ст. 5609.

ков земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов не изымаются. Порядок возмещения ущерба этим лицам определяется Правительством РФ (п. 3 ст. 92 ЗК РФ).

Землями обороны и безопасности являются те, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности Вооруженных Сил РФ, войск Пограничной службы РФ, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции по вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации и охране ее Государственной границы, информационной безопасности, другим видам безопасности в закрытых административно-территориальных образованиях.

В целях обеспечения обороны могут предоставляться земельные участки для:

1) строительства, подготовки и поддержания в необходимой готовности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов (размещение военных организаций, учреждений и других объектов, дислокация войск и сил флота, проведение учений и иных мероприятий);

разработки, производства и ремонта вооружения, военной, специальной, космической техники и боеприпасов (испытательных полигонов, мест уничтожения оружия и захоронения отходов);

создания запасов материальных ценностей в государственном и мобилизационном резервах (хранилища, склады и др.).

При необходимости временного использования земель (территорий) для проведения учений и других мероприятий, связанных с нуждами обороны, земельные участки у собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов не изымаются. Использование этих земель осуществляется применительно к порядку, установленному для проведения изыскательских работ, а также для зон с особыми условиями землепользования. В соответствии с условиями договоров на воинские части (их подразделения) возлагается обязанность привести использованные земли в состояние, пригодное для использования их по основному назначению.

Согласно ФЗ от 31 мая 1996 г. «Об обороне»¹ земля, леса, воды и другие природные ресурсы, предоставленные Вооруженным Силам РФ, другим войскам, воинским формированиям и органам, находятся в федеральной собственности. Названные природные объекты, находящиеся в собственности субъектов Федерации, органов местного самоуправления, в частной собственности, могут быть изъяты для нужд Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов в соответствии с законодательством Российской Федерации. Порядок предоставления и использования земель, лесов, вод и других природных ресурсов для нужд Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов определяет Правительство РФ.

Для размещения объектов по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военных и иных объектов в закрытых административно-территориальных образованиях земельные участки предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду. В закрытом административно-территориальном образовании устанавливается особый режим использования земель по решению Правительства РФ. Исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны 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.

Для обеспечения безопасности хранения вооружения и военной техники, другого военного имущества, защиты населения и объектов производственного, социально-бытового и иного назначения, а также охраны окружающей среды при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера на земельных участках, прилегающих к арсеналам, базам и складам Вооруженных Сил РФ, войск Пограничной службы РФ, других войск, воинских формирований и органов, могут устанавливаться запретные зоны (п. 7 ст. 93 ЗК РФ) двух видов:

¹ СЗ РФ, 1996, № 23, ст. 2750; 2000, № 1, ст. 6.

внутренние запретные зоны, то есть территория, расположенная внутри, в границах расположения военного объекта. В ее пределах устанавливается жесткий пропускной режим прохода, проезда и т.п.

внешние запретные зоны, устанавливаемые теми органами, которые издают акты об отводе земель. В пределах внешних запретных зон вводятся определенные ограничения каких-либо видов строительства, топографических, картографических работ, размещения объектов связи и т.п.

Исполнительные органы государственной власти в пределах своей компетенции, в порядке, установленном Правительством РФ, могут передавать отдельные земельные участки из земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности, в аренду или безвозмездное срочное пользование юридическим лицам и гражданам для сельскохозяйственного, лесохозяйственного и иного использования (ст. 29 ЗК РФ).

В целях обеспечения защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законодательством, отводятся в постоянное (бессрочное) пользование земельные полосы или участки для обустройства и содержания инженерно-технических сооружений, заграждений, пограничных знаков, пограничных просек, коммуникаций, пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации и других объектов. Норма отвода земельных полос, размеры земельных участков, необходимых для обеспечения защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, порядок их использования, включая особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, определяются законодательством Российской Федерации.

Закон РФ от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации»¹ (с последующими изменениями) регламентирует правовой режим пограничной полосы. В нее включаются территория местности шириной до 5 км вдоль Государственной границы на суше морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек, озерных водоемов и островов.

В пограничную полосу могут не включаться террито-

¹ Ведомости РФ, 1993, № 17, ст. 594; СЗ РФ, 1994, № 16, ст. 1861; 1996, № 50, ст. 5610; 1997, № 29, ст. 3507; 1998, № 31, ст. 3805, 3831; 1999, № 23, ст. 2808; 2000, № 2, ст. 3341; № 6, ст. 4537; 2002, № 1, ст. 2.

рии населенных пунктов, домов отдыха, других лечебно-оздоровительных учреждений, места массового отдыха и активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан. На въездах в пограничные полосы устанавливаются предупредительные знаки. Эти знаки и конкретные пределы пограничных полос устанавливаются и определяются по решению исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, после предварительного представления их старшими должностными лицами пограничных войск на территории субъекта Федерации.

Для размещения и постоянной деятельности органов управления Пограничной службы, соединений, воинских частей и подразделений, организаций и образовательных учреждений профессионального образования Пограничной службе на безвозмездной основе предоставляются в постоянное или во временное пользование соответствующими государственными органами или органами местного самоуправления земельные участки. Пограничная служба в пределах своих полномочий использует на безвозмездной основе при выполнении служебных задач водное и воздушное пространство Российской Федерации, территории (акватории) аэропортов (посадочных площадок), морских, речных портов независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности¹.

Глава 19

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ, ПРЕДОСТАВЛЕННЫХ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ НЕДР

1. Понятие и общая характеристика земель, предоставляемых для разработки недр

Недра являются частью земной коры, расположенной ниже поверхностного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. Правовой режим пользования недрами в настоящее время регулируется Законом РФ «О недрах» в

¹ См.: ФЗ от 4 мая 2000 г. «О Пограничной службе Российской Федерации». - СЗ РФ, 2000, № 19, ст. 2021.

редакции ФЗ от 3 марта 1995 г.¹.

В состав земель для пользования недрами входят земли:

- а) используемые для геологического изучения недр;
- б) используемые для добычи полезных ископаемых;
- в) предоставленные для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- г) предоставленные для образования особо охраняемых геологических объектов.

2. Право недропользования и его виды

Недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Владение, пользование и распоряжение недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Участки недр не могут быть предметом купли-продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы на условиях лицензии могут находиться в различных формах собственности.

Отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, могут получить статус объектов федерального значения на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов субъектов Федерации. Часть месторождений федерального значения, в том числе освоенных и подготовленных к добыче полезных ископаемых, включается в федеральный фонд резервных месторождений.

Недра предоставляются в пользование для:

- 1) регионального геологического изучения и иных работ, проводимых без существенного нарушения целостности недр;
- 2) геологического изучения, включающего поиск и

¹ СЗ РФ, 1995, № 10, ст. 823; 1999, № 7, ст. 879; 2000, № 2, ст. 141; 2001, № 21, ст. 2061; № 33, ч. I, ст. 3429.

оценку месторождений полезных ископаемых;

3) разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

4) строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение;

6) сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств, если законодательством (федеральным и субъектов Федерации) они наделены правом заниматься соответствующим видом деятельности при пользовании недрами.

Пользование недрами бывает срочным или бессрочным. Без ограничения срока могут быть предоставлены участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых либо образования особо охраняемых объектов.

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами. Между уполномоченным на то органом государственной власти и владельцем лицензии может быть заключен договор, устанавливающий конкретные условия, связанные с использованием недр.

Предоставление лицензий на пользование недрами осуществляется при наличии предварительного согласия органа управления земельными ресурсами либо собственника земли на отвод соответствующего земельного участка для целей недропользования. Отвод земельного участка в окончательных границах и оформление земельных прав пользователя недр осуществляется в порядке, предусмотренном земельным законодательством, после утверждения проекта работ по недропользованию.

Участок недр пользователю предоставляется в виде

горного отвода - геометризованного блока недр.

Предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами. После разработки технического проекта, получения на него положительного заключения государственной экспертизы, согласования указанного проекта с органами государственного горного надзора и государственными органами охраны окружающей среды, документы, определяющие указанные границы горного отвода, включаются в лицензию в качестве неотъемлемой составной части.

Пользование недрами является платным, за исключениями, указанными в законе. Установлены следующие виды платежей:

- 1) сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензии;
- 2) разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии;
- 3) регулярные платежи за пользование недрами;
- 4) плата за геологическую информацию.

Кроме того, пользователи недр уплачивают налоги, сборы, в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Порядок, размеры платежей за пользование недрами и условия взимания таких платежей при выполнении соглашений о разделе продукции устанавливаются указанными соглашениями в соответствии с законодательством.

Сбор за участие в конкурсе (аукционе) вносится всеми их участниками и является одним из условий регистрации заявки. Сумма сбора определяется исходя из стоимости затрат на подготовку, проведение и подведение итогов конкурса (аукциона); оплату труда привлекаемых экспертов.

Сбор за выдачу лицензии на пользование недрами вносится пользователями недр при выдаче указанной лицензии. Сумма сбора определяется исходя из стоимости затрат на подготовку, оформление и регистрацию выдаваемой лицензии.

Пользователи недр, получившие право на пользование недрами, уплачивают разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии. Минимальные (стартовые) размеры разовых платежей за пользование недрами устанавливаются в

размере не менее 10 процентов от величины суммы налога на добычу полезных ископаемых в расчете на среднегодовую проектную мощность добывающей организации. Окончательные размеры разовых платежей за пользование недрами устанавливаются по результатам конкурса или аукциона и фиксируются в лицензии на пользование недрами.

Ставка регулярного платежа за пользование недрами устанавливается за один квадратный километр площади участка недр. Правительство РФ устанавливает минимальный и максимальный размеры ставки регулярного платежа за пользование недрами. Конкретный размер ставки устанавливается исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации. Регулярные платежи уплачиваются пользователями недр ежеквартально.

За пользование геологической информацией о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр от федерального органа управления государственным фондом недр, взимается плата. Размер платы и порядок ее взимания определяются Правительством РФ. Так, постановлением Правительства РФ от 25 января 2002 г. № 57 «О плате за геологическую информацию о недрах»¹ установлено, что минимальный размер платы за геологическую информацию о недрах, полученную в результате государственного геологического изучения недр от федерального органа управления государственным фондом недр, для пользователей недр составляет 10 000 рублей. Размер платы за геологическую информацию о недрах может быть увеличен с учетом объема предоставленной информации, ее вида, потребительских свойств, но не может превышать величины затрат государственных средств на геологическое изучение недр, в результате которого была получена данная информация. Конкретный размер платы за геологическую информацию о недрах для потребителя данной информации определяется федеральным органом управления государственным фондом недр. Плата за геологическую информацию, взимаемая с пользователей недр, вносится в доходы федерального бюджета.

Освобождаются от платежей следующие категории пользователей недр Российской Федерации:

- 1) собственники, владельцы земельных участков, осу-

¹ СЗ РФ, 2002, № 3, ст. 523.

шествляющие в установленном порядке добычу общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод на принадлежащем им или арендуемом ими земельном участке непосредственно для своих нужд;

2) пользователи недр, ведущие региональные геолого-географические работы и иные работы, проводимые без существенных нарушений целостности недр;

3) пользователи недр, получившие участки недр для образования особо охраняемых геологических объектов;

4) пользователи недр в целях сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов;

5) ведущие разведку полезных ископаемых на месторождениях, введенных в промышленную эксплуатацию, в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи таких полезных ископаемых.

3. Добыча общераспространенных полезных ископаемых

Собственники, владельцы земельных участков имеют право, по своему усмотрению, в границах их участков осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, установленном соответствующими органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Глава 20 ЗЕМЛИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ

1. Понятие и состав земель особо охраняемых территорий

Природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, находятся под особой охраной. Для охраны таких природных

объектов устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории. Порядок создания и функционирования особо охраняемых природных территорий регулируется законодательством об особо охраняемых природных территориях.

К *землям особо охраняемых территорий* относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим (п. 1 ст. 94 ЗК РФ). К числу таких территорий закон относит особо охраняемые природные территории, в том числе лечебно-оздоровительные местности и курорты; земли природоохранного, рекреационного, историко-культурного назначения и иные особо ценные земли, признанные федеральными законами.

Порядок отнесения земель к особо охраняемым территориям федерального значения, порядок их использования и охраны устанавливаются Правительством РФ. Порядок признания земель особо охраняемыми территориями регионального и местного значения, порядок их использования и охраны устанавливается соответственно органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами. Правительство РФ, исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления могут устанавливать иные виды земель особо охраняемых территорий (земли, на которых находятся пригородные зеленые зоны, городские леса, городские парки, охраняемые береговые линии, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники, и др.).

2. Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий

К землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов, территорий традиционного природопользова-

ния **коренных** малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Государственные природные заповедники, в том числе государственные природные биосферные заповедники, государственные природные заказники, памятники природы, национальные парки, дендрологические парки, природные парки, ботанические сады и иные особо охраняемые территории, природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, образуют природно-заповедный фонд. Изъятие земель природно-заповедного фонда запрещается за исключением случаев, предусмотренных законами. Земли в границах территорий, на которых расположены природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной, не подлежат приватизации (ст. 58 ФЗ от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»).

Земли особо охраняемых природных территорий относятся к объектам общенационального достояния и могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и в муниципальной собственности. В случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности.

На землях государственных природных заповедников, в том числе биосферных, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, включающих особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавались особо охраняемые природные территории, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов Федерации. В пределах земель особо охраняемых природных территорий изъятие земельных участков или иное прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

На специально выделенных земельных участках час-

тичного хозяйственного использования в составе земель особо охраняемых природных территорий допускается ограничение хозяйственной и рекреационной деятельности в соответствии с установленным для них особым правовым режимом.

В целях защиты земель особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним земельных участках могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности. В границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на природные комплексы особо охраняемых природных территорий. Границы охранных зон должны быть обозначены специальными информационными знаками. Земельные участки в границах охранных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются и используются ими с соблюдением установленного для этих участков особого правового режима.

В целях создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности (п. 5 ст. 95 ЗК РФ).

На землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещаются:

- предоставление садоводческих, и дачных участков;
- строительство федеральных автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием особо охраняемых природных территорий;

- движение и стоянка механических транспортных средств, не связанных с функционированием особо охраняемых природных территорий, прогон скота вне автомобильных дорог;

- иные виды деятельности, запрещенные федеральными законами.

Названные общие требования, характеризующие пра-

вовой режим земель особо охраняемых территорий, сформулированы в ЗК РФ. Они дополняются также предписаниями ФЗ от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях»¹, который обязывает вести государственный кадастр особо охраняемых природных территорий. В него включаются сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, их эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценностях. Порядок его ведения устанавливается Правительством РФ.

3. Государственные природные заповедники

Государственные природные заповедники учреждаются постановлением Правительства РФ при условии согласия субъектов Федерации на отнесение его территории к объектам федеральной собственности. Имущество государственных природных заповедников является федеральной собственностью. Земли государственных заповедников находятся в федеральной собственности и предоставляются им на праве постоянного (бессрочного) пользования. Земельные участки в границах государственных заповедников приватизации не подлежат. Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты недвижимости закрепляются за государственными природными заповедниками на праве оперативного управления.

Запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы, которые включаются в государственные природные заповедники. Природные ресурсы и недвижимое имущество государственных природных заповедников полностью изымается из оборота (не могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами).

На территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, воды, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной сре-

¹ СЗ РФ, 1995, № 12, ст. 1024; 2002, № 1, ст. 2.

ды, типичные и редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира.

На специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, не включающих особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавался государственный природный заповедник, допускается деятельность, которая направлена на облегчение функционирования государственного природного заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории. Эта деятельность осуществляется в порядке, установленном индивидуальным положением о данном государственном природном заповеднике.

Пребывание на территории государственных природных заповедников граждан, не являющихся работниками данных заповедников, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находятся данные заповедники, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекций государственных природных заповедников.

4. Национальные парки

Национальные парки учреждаются постановлением Правительства РФ при условии согласия субъектов Федерации на отнесение соответствующих территорий к объектам федеральной собственности. Конкретный национальный парк функционирует на основе положения, утвержденного государственным органом, в ведении которого он находится.

Национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности. Земельные участки в границах национальных парков приватизации не подлежат. Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты недвижимости закрепляются за национальными парками на праве оперативного управления. В отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки иных пользователей, а также собственников. Национальные парки имеют исключительное право приобретения названных земель за счет федерального бюджета и иных, не запрещенных законом источников.

На территориях национальных парков устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом их

природных, исторических и иных особенностей. В связи с этим на территориях национальных парков могут быть выделены различные функциональные зоны, в том числе:

а) заповедная, в пределах которой запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории;

б) особо охраняемая, в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов и на территории которой допускается строго регулируемое посещение;

в) познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка;

г) рекреационная, предназначенная для отдыха;

д) охраны историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения;

е) обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей;

ж) хозяйственного назначения, в пределах которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.

Земельные участки в границах национальных парков, а также находящиеся на них здания, сооружения, помещения не подлежат приватизации. В отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей и собственников, деятельность которых не оказывает негативное (вредное) воздействие на земли национальных парков, не нарушает их режима. Национальные парки имеют исключительное право на приобретение указанных земель.

На территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, историко-культурным объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка. Так, не разрешаются:

а) разведка и разработка полезных ископаемых;

б) деятельность, влекущая за собой нарушение почвенного покрова и геологических обнажений;

в) деятельность, влекущая за собой изменения гидрологического режима;

г) предоставление на территории национальных парков садоводческих и дачных участков;

д) строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием национальных парков;

е) рубки главного пользования, проходные рубки, заготовка живицы, промысловые охота и рыболовство, промышленная заготовка дикорастущих растений, деятельность, влекущая за собой нарушение условий обитания растительного и животного мира, сбор биологических коллекций, интродукция живых организмов в целях их акклиматизации;

ж) движение и стоянка механизированных транспортных средств, не связанная с функционированием национальных парков, прогон домашних животных вне дорог и водных путей общего пользования и вне специально предусмотренных для этого мест, сплав леса по водотокам и водоемам;

з) организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий, организация туристских стоянок и разведение костров за пределами специально предусмотренных для этого мест;

и) вывоз предметов, имеющих историко-культурное назначение.

Земельные участки в границах национальных парков, а также находящиеся на них здания, сооружения, помещения не подлежат приватизации.

Порядок предоставления и аннулирования лицензий, предоставления в аренду земельных участков природных объектов и сооружений определяется Правительством РФ.

Положение о порядке предоставлении в аренду земельных участков природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха утверждено постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 г.¹ Передача в аренду зданий и сооружений осуществляется в соответствии с требованиями ГК РФ. Находящиеся в пользовании (владении) нацио-

¹ СЗ РФ, 1996, № 33, ст. 3999.

нальных парков земельные участки и природные объекты могут быть переданы в аренду, если она допускается законодательством Российской Федерации. Земельные участки и природные объекты предоставляются в аренду по результатам конкурса или аукциона. Предоставление земельных участков и природных объектов в аренду для целей, связанных с обеспечением регулируемого туризма и отдыха, разрешается на срок до 50 лет.

Победитель конкурса или аукциона заключает с национальным парком договор аренды с указанием в нем всех реквизитов и условий, перечисленных в названном Положении.

В договоре должно быть закреплено право собственности арендатора на воздвигнутые им в соответствии с проектной документацией объекты, а также обязанности собственника по распоряжению ими по истечении срока договора аренды земельного участка, природного объекта.

Субаренда (поднаем) земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территории национального парка, передача арендатором прав и обязанностей по договору аренды другому лицу (перенаем), предоставление арендного имущества в безвозмездное пользование, а также передача арендных прав в залог и внесение их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса в производственный кооператив не допускаются.

Размер арендной платы за пользование земельными участками, природными объектами определяется по соглашению сторон, но не ниже базовых размеров арендной платы, устанавливаемых соответствующими органами исполнительной власти при аренде земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Доходы, получаемые от арендной платы за пользование земельными участками, природными объектами, в полном объеме остаются в распоряжении национальных парков и расходуются ими на природоохранные цели. При этом национальный парк уплачивает земельный налог с площади земельных участков, переданных в аренду в установленном порядке.

5. Природные парки

Природные парки являются природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов Федерации. Их территории (акватории) включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность и предназначенные для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях. Территория природных парков располагается на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях - на землях иных пользователей, а также собственников.

Решение об образовании природных парков принимают органы государственной власти субъектов Федерации. Создание природных парков, связанных с изъятием земельных участков и водных пространств, используемых для общегосударственных нужд, осуществляется на основе постановлений органов власти субъектов Федерации по согласованию с Правительством РФ.

На территории природных парков устанавливаются различные режимы особой охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков. Исходя из этого на территориях природных парков могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.

На территориях природных парков запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры. Помимо того, могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности этих территорий.

Конкретные особенности, зонирование и режим каждого природного парка определяются положением об этом природном парке, утверждаемым органами государственной власти соответствующих субъектов Федерации по согласованию с соответствующими федеральными органами в области охраны окружающей среды и органами местного

самоуправления.

6. Государственные природные заказники

Государственными природными заказниками признаются территории (акватории), имеющие особо ценное значение для сохранения или восстановления природных комплексов и их компонентов и поддержания экологического баланса. Объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков.

Государственные природные заказники могут быть федерального и регионального значения. Они могут иметь различный профиль, в том числе быть:

а) комплексными (ландшафтными), предназначенными для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов);

б) биологическими (ботаническими и зоологическими), предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношениях;

в) палеонтологическими, предназначенными для сохранения ископаемых объектов;

г) гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими), предназначенными для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем;

д) геологическими, предназначенными для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы.

Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства РФ, регионального - органами исполнительной власти соответствующих субъектов Федерации.

Задачи и особенности режима особой охраны территорий конкретного государственного заказника федерального значения определяются положением о нем, утверждаемым специально уполномоченным на то государственным органом Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды по согласованию с органами исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации. Примерное положение о государственных природных за-

казниках в Российской Федерации утверждено приказом Минприроды РФ от 10 января 1996 г. № 20¹. Государственными природными заказниками не могут быть объявлены территории (акватории), находящиеся в границах территорий государственных природных заповедников и национальных парков.

Государственные природные заказники регионального значения образуются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления. В соответствии с земельным законодательством создание государственных природных заказников согласовывается с собственниками, владельцами, пользователями участков земли и акваторий, на которых они расположены.

На территориях государственных природных заказников и их отдельных участках постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам. Основной перечень запрещенной деятельности назван в Примерном положении о государственных природных заказниках Российской Федерации.

Государственные природные заказники обозначаются на местности предупредительными и информационными знаками по периметру их границ.

7. Памятники природы

Это уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. Они могут быть федерального и регионального значения.

Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы федерального значения, а территории, занятые ими, - особо охраняемыми природными территориями федерального значения Правительством РФ по представлению органов государственной власти субъектов Федерации. Природные объекты и комплексы объявляются

¹ См.: Экологическое право России. Сборник нормативных правовых актов и документов. - М., Бек, 1997, с. 656-659.

памятниками природы регионального значения органами государственной власти субъектов Федерации.

Названные органы утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении¹. На территориях, занятых памятниками природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы. Передача памятников природы и их территорий под охрану этих лиц оформляется охранным обязательством, паспортом или другим документом, выданным специально уполномоченным на то государственным органом Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды. Расходы собственников, владельцев и пользователей земельных участков по обеспечению установленного режима особой охраны Памятников природы возмещаются за счет средств федерального бюджета, а также средств внебюджетных фондов.

Земельные участки, занятые природными комплексами и объектами, объявленными в установленном порядке памятниками природы, могут быть изъяты у собственников этих участков, землепользователей, землевладельцев (п. 10 ст. 95 ЗК РФ).

8. Дендрологические парки и ботанические сады

Дендрологические парки и ботанические сады признаются природоохранными учреждениями. В их задачи входят создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности.

Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначаются только для выполнения их прямых задач. Земельные участки передаются в бессрочное (по-

¹ Приказом Минприроды РФ от 10 января 1996 г. № 20 утверждено Примерное положение о памятниках природы Российской Федерации /Экологическое право России. Сборник нормативно-правовых актов и документов. - М., БЕК, 1997, с. 660-664.

стоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых находятся дендрологические парки и ботанические сады.

Находящиеся на балансе дендрологических парков и ботанических садов здания, сооружения и помещения приватизации не подлежат.

Дендрологические парки и ботанические сады могут быть федерального и регионального значения. Они образуются соответственно решениями исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации.

На территориях дендрологических парков и ботанических садов запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов. Территория дендрологического парка и ботанического сада может подразделяться на:

а) экспозиционную, посещение которой разрешается в порядке, определенном дирекциями дендрологических парков и ботанических садов;

б) научно-экспериментальную, доступ в которую имеют только научные сотрудники дендрологических парков и ботанических садов, а также специалисты других научно-исследовательских учреждений;

в) административную.

Задачи, научный профиль, особенности правового положения, организационное устройство, особенности охраны конкретного дендрологического парка и ботанического сада определяются в положениях о них, утверждаемых органами исполнительной власти, принявшими решение об образовании этих учреждений.

9. Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов

Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов относятся к особо охраняемым природным территориям и предназначены для лечения и отдыха граждан. Ими признаются земли, обладающие природными лечебными ресурсами (месторождениями минеральных вод, лечебных грязей, рапой лиманов и озер), благоприятным климатом и иными природными факторами и условиями, которые ис-

пользуются для профилактики и лечения заболеваний человека (п. 1 ст. 96 ЗК РФ). Они могут быть признаны лечебно-оздоровительными местностями федерального, регионального или местного значения.

Освоенные и используемые в лечебно-профилактических целях территории с природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры, признаются *курортами*.

Правовой режим названных территорий регулируется ФЗ от 23 февраля 1995 г. «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»¹.

Признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом осуществляется в зависимости от ее значения Правительством РФ, соответствующим органом исполнительной власти субъекта Федерации или органом местного самоуправления на основании специальных курортологических, гидрогеологических и других исследований.

Природные лечебные ресурсы являются государственной собственностью.

Природные лечебные ресурсы предоставляются юридическим и физическим лицам для лечения и профилактики заболеваний, а также в целях отдыха. Минеральные воды могут использоваться также для промышленного разлива. Природные лечебные ресурсы предоставляются на основании лицензий в порядке, определенном Правительством РФ. Застройка земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов осуществляется с соблюдением правил, установленных законодательством для проведения работ на особо охраняемых природных территориях.

В целях сохранения благоприятных санитарных и экологических условий для организации профилактики и лечения заболеваний человека на землях территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов устанавливаются округа санитарной (горно-санитарной) охраны в соответствии с законодательством. Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, имеющих федеральное значение, устанавливаются Правительством РФ.

¹ СЗ РФ, 1995, № 9, ст. 713.

Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1423 утверждено Положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения¹.

Округа санитарной охраны устанавливаются на местностях, если их природные лечебные факторы не относятся к недрам. Округа горно-санитарной охраны устанавливаются, где имеются объекты, относящиеся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и другие полезные ископаемые, отнесенные к категории лечебных). Внешний контур округа санитарной или горно-санитарной охраны - граница лечебно-оздоровительной местности, курорта федерального значения, курортного региона (района).

В составе округа выделяется до трех зон. Земельные участки в границах санитарных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков не изымаются и не выкупаются, за исключением случаев, если в соответствии с установленным санитарным режимом предусматривается полное изъятие этих земельных участков из оборота (первая зона санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов). Земельные участки, находящиеся в частной собственности, подлежат выкупу у их собственников в соответствии с законодательством (ст. 55 ЗК РФ).

Режим *первой зоны* устанавливается для месторождения минеральных вод (для скважин, источников), месторождений лечебных грязей, других полезных ископаемых, используемых в лечебных целях, а также для оборудованных лечебных пляжей и прилегающих к ним акваторий. На территории этой зоны запрещается проживание и осуществление всех видов хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованием и использованием природных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях, при условии применения экологически безопасных и рациональных технологий.

Для скважин, источников и других очагов разгрузки минеральных вод границы первой зоны устанавливаются на расстоянии не менее 15 метров от оголовка скважины или контура очага разгрузки. Для лечебных пляжей, а

¹ См.: Экологическое право России. Сборник нормативных правовых актов и документов. - М., БЕК, 1997, с. 665-671.

также акваторий, предназначенных для купаний, границы первой зоны устанавливаются на расстоянии не менее 100 метров от контура пляжа по суше и не менее 300 метров от линии уреза воды по акватории водного объекта, а при ширине водного объекта менее 300 метров - по его противоположному берегу.

Использование земельных участков в границах второй и третьей зон санитарной (горно-санитарной) охраны ограничивается в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях.

Режим *второй зоны* устанавливается для территории, с которой происходит сток поверхностных и грунтовых вод к месторождению лечебных грязей, минеральным озерам и лиманам, пляжам, местам неглубокого залегания незащищенных минеральных вод, для естественных и искусственных хранилищ минеральных вод и лечебных грязей, парков, лесопарков и других зеленых насаждений, а также территорий, занимаемых зданиями и сооружениями санаторно-курортных учреждений и предназначенных для санаторно-курортного строительства.

На территории второй зоны запрещаются размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную среду и приводящих к истощению природных лечебных ресурсов.

Границы второй зоны устанавливаются с учетом геоструктурных, гидрогеологических, геоморфологических и ряда других факторов.

Режим *третьей зоны* устанавливается для ближайших областей питания и участков разгрузки минеральных вод, водосборных площадей, месторождений лечебных грязей, других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, а также для территорий, обеспечивающих защиту природных лечебных ресурсов от неблагоприятного техногенного воздействия.

На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных объектов и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

Границы третьей зоны определяются по совокупности

площадей распространения всех природных лечебных факторов и объектов с учетом возможного воздействия на них источников загрязнения.

Вынесение на местность установленных границ округа санитарной или горно-санитарной охраны осуществляет орган местного самоуправления не позднее чем через шесть месяцев после утверждения округа.

10. Земли природоохранного назначения

К землям природоохранного назначения относятся земли:

- водоохранных зон рек и водоемов;
- запретных и нерестоохранных полос;
- лесов, выполняющих защитные функции;
- противоэрозионных, пастбищезащитных и полезащитных насаждения;
- иные земли, выполняющие природоохранные функции.

На землях природоохранного назначения допускается ограниченная хозяйственная деятельность при соблюдении установленного режима охраны этих земель в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В пределах земель природоохранного назначения вводится особый правовой режим использования земель, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, которые не совместимы с основным назначением этих земель. Земельные участки в пределах этих земель не изымаются и не выкупаются у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков. Юридические лица, в интересах которых выделяются земельные участки с особыми условиями использования, обязаны обозначить их границы специальными информационными знаками.

В местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами о коренных малочисленных народах, могут образовываться *территории традиционного природопользования* коренных малочисленных народов. Порядок природопользования на указанных территориях устанавливается федеральными закона-

ми, их границы определяются Правительством РФ (п. 5 ст. 97 ЗК РФ).

Правовой режим таких территорий в настоящее время определяется ФЗ от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹.

Традиционное природопользование — это исторически сложившиеся способы природопользования, обеспечивающие неистощительное использование объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. .

С учетом особенностей правового режима территорий традиционного природопользования такие территории законодательно признаны особо охраняемыми природными территориями федерального, регионального и местного значения.

В зависимости от уровня значимости данные территории образуются соответственно решениями Правительства РФ, решениями органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Размеры таких территорий определяются с учетом следующих условий:

поддержания достаточных для обеспечения возобновляемости и сохранения биологического разнообразия популяций растений и животных;

возможности осуществления лицами, относящимися к малочисленным народам, различных видов традиционного природопользования;

сохранения исторически сложившихся социальных и культурных связей лиц, относящихся к малочисленным народам;

сохранения целостности объектов историко-культурного наследия.

На территории традиционного природопользования могут выделяться следующие их части:

поселения, в том числе имеющие временное значение и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыболовов;

¹ СЗ РФ, 2001, № 20, ст. 1972.

участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в том числе оленьи пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акваторий моря для осуществления промысла рыбы и морского зверя, сбора дикорастущих растений;

объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений и места захоронений предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую, религиозную ценность.

Земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ территорий традиционного природопользования, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов в безвозмездное пользование.

Использование природных ресурсов, находящихся на территории традиционного природопользования, для обеспечения традиционного образа жизни осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также обычаями малочисленных народов. Эти народы и их общины вправе безвозмездно пользоваться также общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на территориях традиционного природопользования, для личных нужд.

Лица, не относящиеся к малочисленным народам, но постоянно проживающие на территории традиционного природопользования, пользуются природными ресурсами для личных нужд, если это не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования. Пользование природными ресурсами, находящимися на территории традиционного природопользования, гражданами и юридическими лицами для осуществления предпринимательской деятельности допускается, если указанная деятельность не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

На земельных участках, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, проходов, проездов, водоснабжения, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, а также других нужд могут устанавливаться сервитуты в соответствии с законодательством Российской Федерации, если

это не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

В случае изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для государственных или муниципальных нужд лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием.

11. Земли рекреационного назначения

К землям рекреационного назначения относятся земли, предназначенные и используемые для организации туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан.

В состав земель рекреационного назначения входят земельные участки, на которых находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, дома рыболова, охотника, детские туристические станции, туристские парки и лесопарки, учебно-туристические тропы, трассы и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты.

ЗК РФ правильно отражает понятие земель рекреационного назначения, поскольку рекреация - это отдых, восстановление сил после труда. Одновременно в законе не конкретизируется правовой режим земель, используемых для размещения постоянных и сезонных объектов рекреационного назначения: домов отдыха, пансионатов, кемпингов, туристических баз, домов рыболова и охотника и ряда иных.

Использование учебно-туристических троп и трасс может осуществляться согласно закону на основе сервитутов, при этом указанные земельные участки у правообладателей из пользования не изымаются.

Сервитуты, как известно, бывают публичные и частные. Для рекреационных нужд на основе сервитута возможно, в частности, пользование земельными участками лесного и водного фонда. Так, ЛК РФ (ст. 21) разрешает гражданам свободно пребывать в лесном фонде и в не входящих в лесной фонд лесах, если иное не предусмотрено

законодательством (публичный лесной сервитут). Кроме того, пользование участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей регулируется ЛК РФ как один из видов лесопользования (ст. 80).

Для размещения стационарных объектов рекреационного назначения на землях лесного фонда права пользования участками лесного фонда и права пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд, возникают на основании договора аренды участков лесного фонда, договора безвозмездного пользования участком лесного фонда, а также лесорубочного билета, ордера или лесного билета. (ст. 24 ЛК РФ).

В целях рекреации могут использоваться водные объекты (ст. 85 ВК РФ). Они могут использоваться для массового отдыха, туризма, спорта в местах, которые устанавливаются органами местного самоуправления по согласованию со специально уполномоченными государственными органами управления использованием и охраной водного фонда (ст. 143 ВК РФ).

ВК РФ (ст. 43) одновременно предусматривает право ограниченного пользования водным объектом. Оно выступает в формах публичного и частного сервитутов. Каждый может пользоваться водными объектами общего пользования и иными водными объектами, если иное не предусмотрено законодательством (публичный водный сервитут). В силу договора права лиц, которым водные объекты предоставлены в долгосрочное или краткосрочное пользование, могут быть ограничены в пользу иных заинтересованных лиц (частный водный сервитут). Общие положения о сервитутах, предусмотренные гражданским законодательством, применяются к водным сервитутам в той мере, в какой это не противоречит требованиям ВК РФ.

К землям рекреационного назначения ЗК РФ относит также земли пригородных зеленых зон. Отнесение пригородных зеленых зон к землям рекреационного назначения вполне оправданно. В этом их правовая и природная сущность. Территория пригородной зоны города включает в себя, как о том сказано в ГрК РФ (ст. 49), земли, примыкающие к границе (черте) города и предназначенные для развития территории данного города. В пригородных зонах городов выделяются зеленые зоны. Они выполняют санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функ-

ции. В них запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая вредное воздействие на окружающую среду.

Помимо сказанного следует иметь в виду и то, что ГрК РФ (ст. 45) предусматривает выделение рекреационных зон на территории поселений. Рекреационные зоны городов и поселений предназначены для организации мест отдыха населения и включают в себя парки, сады, городские леса, лесопарки, пляжи, иные объекты. В рекреационные зоны могут включаться особо охраняемые природные территории и природные объекты. На территории рекреационных зон поселений не допускаются строительство и расширение действующих промышленных, коммунальных и складских объектов, непосредственно не связанных с эксплуатацией объектов оздоровительного и рекреационного назначения.

12. Земли историко-культурного назначения

Земли историко-культурного назначения - одна из разновидностей особо охраняемых территорий. ЗК РФ к ним относит следующие земли:

объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия;

достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел; военных и гражданских захоронений.

Этот перечень объектов историко-культурного назначения надо считать основным, но не исчерпывающим.

ЗК РФ устанавливает строгие требования к использованию названных земель по целевому назначению. Земельные участки, признанные историко-культурной ценностью, у правообладателей не изымаются, но на отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе на землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность.

В целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной, среды в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Федерации устанавливаются зоны охраны объектов культурного наследия. Такие зоны могут быть установлены в пределах поселений и за их

пределами.

Поселенческие территории согласно действующему законодательству зонируются по их хозяйственному и градостроительному назначению. В территориальных зонах могут выделяться подзоны, особенности использования территорий которых определяются градостроительным регламентом с учетом ограничений на их использование, установленных земельным законодательством и законодательством об охране памятников истории и культуры (ст. 40 ГрК.РФ).

Памятниками истории и культуры являются сооружения, памятные места и предметы, связанные с историческими событиями в жизни народа, развитием общества и государства, произведения материального и духовного творчества, представляющие историческую, научную, художественную или иную культурную ценность¹.

Предприятия, учреждения, организации и граждане обязаны обеспечить сохранность памятников истории и культуры, находящихся на землях, предоставленных им в пользование, и соблюдать правила их охраны, использования, учета и реставрации. Они несут ответственность за их сохранность.

В целях обеспечения охраны памятников истории, археологии, градостроительства и архитектуры, монументального искусства устанавливаются охранные зоны. В пределах охранных зон запрещается производство земляных, строительных и других работ без соответствующего разрешения органов охраны памятников.

Отдельные участки городов и других поселений, имеющих особую историческую, научную, художественную и иную культурную ценность, а также памятные места, связанные с историческими событиями, могут быть объявлены заповедными местами.

В пределах земель историко-культурного назначения за пределами земель поселений вводится особый правовой режим использования земель, запрещающий деятельность, несовместимую с основным назначением этих земель. Использование земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в ука-

¹ См.: Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. в редакции от 18 января 1985 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры». - Ведомости РСФСР, 1978, № 51, ст. 1387.

занных зонах, определяется правилами землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры (п. 4 ст. 99 ЗК РФ).

Согласно Закону РФ «О недрах»¹ редкие геологические обнажения, минералогические образования, палеонтологические объекты и другие участки недр, представляющие особую научную и культурную ценность, могут быть объявлены в установленном порядке геологическими заповедниками, заказниками либо памятниками природы или культуры. Всякая деятельность, нарушающая сохранность указанных заповедников, заказников и памятников, запрещается (ст. 33).

На органы государственного геологического контроля возложен контроль за охраной участков недр, представляющих особую научную и культурную ценность, за соблюдением условий содержания природных геологических заповедников, стратотипических и опорных разрезов, отдельных геологических памятников природы, уникальных скоплений ископаемой фауны и флоры (п. 6 Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденного постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 132²).

Объекты историко-культурного наследия в пределах территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации (древние поселения, другие памятники истории и культуры, культовые сооружения, места захоронения предков и иные имеющие историческую ценность объекты) могут использоваться только в соответствии с их назначением. Научные или иные изыскания в отношении объектов историко-культурного наследия в пределах границ территорий традиционного природопользования проводятся, если указанная деятельность не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования {ст. 16 ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»).

¹ СЗ РФ, 1995, № Ю, с*. 823; 1999, № 7, ст. 879; 2000, № 2, ст. 141; 2001, № 21, ст. 2061; № 33, ч. I, ст. 3429.

² СЗ РФ, 1998, №, ст. 756.

13. Особо ценные земли

Особо ценными землями закон признает те, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций).

Перечень земельных участков, имеющих особую научную или историко-культурную ценность, указывает отличие этих земель от тех, которые именуются землями историко-культурного назначения (ст. 99 ЗК РФ). Обособление земель историко-культурного назначения в самостоятельный вид сделано в интересах размещенных на них объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Обособление особо ценных земель в самостоятельную правовую категорию имеет целью установление особенностей правового режима особо ценных природных объектов (типичных и редких ландшафтов, сообществ растительных и животных организмов и др.). При этом под *ландшафтами* следует понимать рельеф земной поверхности, общий вид и характер местности, пейзаж, а под сообществами — группы растительных и живых организмов.

Сведения об особо ценных землях должны указываться в документах государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и иных удостоверяющих права на землю документах (п. 2 ст. 100 ЗК РФ).

Категория особо ценных земель имеет место в составе земель сельскохозяйственного назначения. К их числу ЗК РФ (п. 4 ст. 79) относит особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе сельскохозяйственные земли опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает среднерайонный уровень.

Обязанности по сохранению особо ценных земель ЗК РФ возлагает на собственников таких участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов. Например, ГрК РФ возлагает на граждан и юридических лиц обязан-

ность при осуществлении градостроительной деятельности не совершать действия, оказывающие вредное воздействие на окружающую природную среду, памятники истории и культуры, памятники природы, городские, сельские и природные ландшафты (ст. 20).

Глава 21

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА

1. Понятие и общая характеристика земель лесного фонда

Лесной фонд занимает более трети территории Российской Федерации. Правовой режим лесного фонда и занимаемых им земель детально регулируется ЛК РФ, принятым Государственной Думой 22 января 1997 г.¹. Он осуществляет регулирование лесных отношений с учетом представлений о лесе как о совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, как о природном объекте, имеющем важное экологическое, экономическое и социальное значение.

Объектами лесных отношений закон называет лесной фонд Российской Федерации, участки лесного фонда, леса, не входящие в лесной фонд, древесно-кустарниковую растительность и земли лесного фонда.

Владение, пользование и распоряжение лесным фондом и не входящими в лесной фонд лесами осуществляется с учетом глобального экологического значения лесов, их воспроизводства, длительности выращивания и иных природных свойств леса.

Лесной фонд и расположенные на землях обороны леса находятся в федеральной собственности. В соответствии с федеральным законом допускается передача части лесного фонда в собственность субъектов Федерации.

Формы собственности на леса, расположенные на землях городских поселений, устанавливаются федеральным законом (ст. 19 ЛК РФ).

Рассмотрим состав объектов лесных отношений.

Лесной фонд. Все леса, за исключением лесов, распо-

¹ СЗ РФ, 1997, № 5, ст. 610.

ложенных на землях обороны и землях населенных пунктов (поселений), а также земли лесного фонда образуют лесной фонд: Границы лесного фонда определяются путем отграничения земель лесного фонда от иных категорий в соответствии с материалами лесоустройства. Данные о границах земель лесного фонда заносятся в государственный земельный кадастр (п. 1, 2 ст. 101 ЗК РФ).

Земли лесного фонда. В этот фонд входят лесные земли и нелесные земли. К лесным землям отнесены земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, погибший древостой, редины, пустыри, прогалины, площади, занятые питомниками, несомкнувшимися лесными культурами, и иные). Под нелесными землями понимаются земли, предназначенные для нужд лесного хозяйства (земли, занятые просеками, дорогами, сельскохозяйственными угодьями, и другие земли), а также иные земли, расположенные в границах лесного фонда (земли, занятые болотами, каменистыми россыпями, и другие неудобные для использования земли).

Участки лесного фонда. Это - участки леса, а также участки лесных земель, не покрытых растительностью, и участки нелесных земель. Границы участков лесного фонда должны быть обозначены в натуре с помощью лесохозяйственных знаков и (или) указаны в планово-картографических материалах (лесных картах).

Леса, не входящие в лесной фонд. Это леса, расположенные на землях обороны и городские леса.

Древесно-кустарниковой растительностью, не входящей в лесной фонд, признается древесно-кустарниковая растительность, находящаяся на:

землях сельскохозяйственного назначения, в том числе на землях, предоставленных для садоводства и личного подсобного хозяйства;

землях транспорта (на полосах отвода железнодорожных магистралей и автомобильных дорог);

землях населенных пунктов (поселений), в том числе предоставленных для дачного, жилищного и иного строительства (за исключением городских лесов);

землях водного фонда (на полосах отвода каналов);

землях иных категорий..

2. Особенности управления землями лесного фонда

Государственное управление лесным фондом базируется на принципах:

устойчивого развития (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды);

рационального, непрерывного, неистощительного использования лесного фонда в интересах Российской Федерации и ее субъектов;

несовместимости реализации функций государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов с осуществлением рубок главного пользования и переработки полученной при этом древесины (ст. 50 ЛК РФ).

Государственное управление в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов осуществляет Правительство РФ непосредственно или через уполномоченные им федеральные органы исполнительной власти.

Органы исполнительной власти субъектов Федерации осуществляют названные функции в области лесного фонда непосредственно или через территориальные органы федерального органа управления лесным хозяйством, если это предусмотрено соглашением между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации о передаче осуществления части названных полномочий.

Положение о федеральном органе управления лесным хозяйством утверждается Правительством РФ. Этот орган осуществляет возложенные на него полномочия непосредственно либо через свои территориальные органы. Функции государственного управления лесным фондом в настоящее время возложены на Министерство природных ресурсов РФ. Оно действует на основании Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, которое утверждено постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2000 г. № 726¹. Данное Министерство организует и обеспечивает рациональное, многоцелевое,

¹ СЗ РФ, 2000, № 40, ст. 3971.

непрерывное и неистощительное лесопользование; обеспечивает осуществление прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом; ведет государственный учет лесного фонда; в установленном порядке производит распределение лесов по группам и категориям защитности лесов первой группы; производит перевод лесов из одной группы лесов или из категории защитности лесов первой группы соответственно в другую группу или категорию. Оно рассматривает в установленном порядке ходатайства о переводе лесных земель в нелесные для использования в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, а также об изъятии земель лесного фонда.

Изъятие земель, занятых лесами первой группы, для государственных и муниципальных нужд допускается только в исключительных случаях, предусмотренных ЗК РФ (ст. 49). Перевод земель лесного фонда в земли других категорий осуществляется Правительством РФ, исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями, предусмотренными ЗК РФ (ст. 8).

3. Право лесопользования

В лесном фонде могут осуществляться следующие виды лесопользования:

- заготовка древесины;

- заготовка живицы;

- заготовка второстепенных лесных ресурсов (пней, коры, бересты, пихтовых, сосновых, еловых лап, новогодних елок и других);

- побочное лесопользование (сенокошение, пастбища скота, размещение ульев и пасек, заготовка древесных соков, заготовка и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений и технического сырья, сбор мха, лесной подстилки и опавших листьев, камыша и другие виды побочного лесопользования, перечень которых утверждается федеральным органом управления лесным хозяйством);

- пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства;

- пользование участками лесного фонда для научно-исследовательских целей;

пользование участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей.

Использование участков лесного фонда может осуществляться как с изъятием лесных ресурсов, так и без изъятия. Они предоставляются для осуществления одного или нескольких видов лесопользования одному или нескольким лесопользователям.

Деятельность по использованию лесного фонда подлежит лицензированию.

ЛК РФ закрепляет права и обязанности лесопользователей (ст. 82, 83).

За пользование лесным фондом взимаются платежи в виде лесных податей или арендной платы.

Лесные подати взимаются за все виды лесопользования. Ставки лесных податей устанавливаются органами государственной власти субъектов Федерации по согласованию с территориальным органом управления лесным хозяйством или определяются по результатам лесных аукционов.

Размер арендной платы, порядок, условия и сроки ее внесения определяются договором аренды участка лесного фонда.

Лесопользователями являются граждане и юридические лица, которым предоставлены права пользования участками лесного фонда и права пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд.

Названное право лесопользования возникает на основании договора аренды участка лесного фонда, договора безвозмездного пользования участком лесного фонда, договора концессии участка лесного фонда, а также лесорубочного билета, ордера или лесного билета.

В случае смерти гражданина принадлежащее ему право лесопользования переходит к другому лицу в соответствии с завещанием или законом. При реорганизации юридического лица принадлежащее ему право лесопользования переходит к юридическому лицу - правопреемнику реорганизованного юридического лица. По договору концессии такой переход права лесопользования запрещается (ст. 24 ЛК РФ).

4. Граждане как субъекты лесопользования

Граждане вправе осуществлять лесопользование в порядке, установленным законом, по всем видам лесопользования.

Помимо того, граждане имеют право свободно пребывать в лесном фонде и в не входящих в лесной фонд лесах, если иное не предусмотрено законодательством (публичный лесной сервитут).

Граждане имеют также право бесплатно находиться на территории лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, собирать для собственных нужд дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, другие пищевые лесные ресурсы, лекарственные растения и техническое сырье, участвовать в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных мероприятиях, охотиться, если иное не предусмотрено законодательством. Это право может быть ограничено законодательством субъектов Федерации.

Сбор и заготовка гражданами дикорастущих растений и грибов, виды которых занесены в Красную книгу РФ и в перечень наркосодержащих растений и природного наркосодержащего сырья, запрещаются.

Граждане обязаны соблюдать правила пожарной безопасности в лесах, не допускать поломку, порубку деревьев и кустарников, повреждение лесных культур, засорение лесов, уничтожение и разорение муравейников и гнезд птиц.

Глава 22 ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДА И ЗАПАСА

1. Понятие и общая характеристика земель водного фонда

Землями водного фонда признаются земли, занятые водными объектами, земли водоохранных зон водных объектов, а также земли, выделяемые для установления полос отвода и зон охраны водозаборов, гидротехнических сооружений и иных водохозяйственных сооружений, объектов (п. 1 ст. 102 ЗК РФ).

Эти земли могут использоваться для строительства и эксплуатации сооружений, обеспечивающих удовле-

ние потребностей населения в питьевой воде, бытовых, оздоровительных и других потребностей населения, а также водохозяйственных, сельскохозяйственных, природоохранных, промышленных, рыбохозяйственных, транспортных и иных государственных или муниципальных нужд при соблюдении установленных требований.

Правовой режим земель водного фонда определяется сущностью вод, которые являются важнейшим компонентом окружающей природной среды, возобновляемым, ограниченным и уязвимым природным ресурсом. Они - основа жизни и деятельности народов, проживающих на прилегающей к водам территории. Пользование водами обеспечивает экономическое, социальное, экологическое благополучие населения, существование животного и растительного мира. В связи с этим порядок использования и охраны земель водного фонда определяется ЗК РФ и водным законодательством.

В настоящее время действует ВК РФ, принятый Государственной Думой 18 октября 1995 г.¹

Предметом права собственности на водные объекты выступает *водный объект* в целом. Под ним понимается сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющих границы, объем и черты водного режима.

В Российской Федерации устанавливается государственная собственность на водные объекты. Муниципальная и частная собственность допускаются только на обособленные водные объекты. Под ними понимаются небольшие по площади и непроточные искусственные водоемы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами (замкнутые водоемы).

Обособленные водные объекты могут принадлежать на праве собственности муниципальным образованиям, гражданам и юридическим лицам в соответствии с гражданским законодательством.

Изменение русла реки или иное изменение местоположения водного объекта не влечет изменения формы и вида собственности на водный объект, если иное не следует из закона.

Водные объекты, находящиеся в государственной соб-

¹ СЗ РФ, 1995, № 47, ст. 4471.

ственности, не подлежат передаче в собственность муниципальным образованиям, гражданам и юридическим лицам (ст. 35 ВК РФ).

В федеральной собственности находятся:

поверхностные водные объекты, акватории и бассейны которых расположены на территории двух и более субъектов Федерации;

подземные водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов Федерации;

водные объекты, расположенные на территории одного субъекта Федерации, но необходимые для обеспечения нужд обороны, безопасности, федеральных энергетических систем, федерального транспорта и иных государственных нужд, реализация которых отнесена к полномочиям Российской Федерации;

водные объекты, являющиеся средой обитания анадромных и катадромных видов рыб;

трансграничные (пограничные) водные объекты;

внутренние морские воды;

территориальное море Российской Федерации;

водные объекты, являющиеся особо охраняемыми природными территориями федерального значения или представляющие собой часть этих территорий;

водные объекты, являющиеся частью территории курортов или лечебно-оздоровительных местностей федерального значения;

иные особо охраняемые водные объекты федерального значения.

Управление федеральной собственностью на водные объекты осуществляет Правительство РФ. Часть полномочий по ее управлению может быть передана органам исполнительной власти субъектов Федерации.

В собственности субъектов Федерации могут находиться водные объекты, акватории и бассейны которых полностью расположены в пределах территории соответствующего субъекта Федерации и не отнесенные к федеральной собственности.

Полоса суши вдоль берегов водных объектов общего пользования (бечевник) предназначается для общего пользования. Каждый вправе (без использования транспорта) пользоваться бечевником для передвижения и пребывания у водного объекта общего пользования, в том числе рыболовства и причаливания плавательных средств, ширина

бечевника не может превышать 20 метров.

Территория, примыкающая к акваториям рек, озер, водохранилищ и других поверхностных водных объектов, именуется *водоохранной зоной*. Правовой режим на этой территории определяется Положением о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденным постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404¹.

На водоохранных зонах устанавливается специальный режим хозяйственной и иных видов деятельности с целью предотвращения загрязнения, засорения, заиливания и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира. В пределах водоохранных зон выделяются *прибрежные защитные полосы*, на территории которых вводятся дополнительные ограничения природопользования.

Размеры и границы водоохранных зон и прибрежных защитных полос, а также режим их использования устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Федерации по представлению бассейновых и других территориальных органов Министерства природных ресурсов РФ.

Минимальная ширина водоохранных зон устанавливается в размере от 50 м (при протяженности реки до 10 км) до 500 м (при протяженности реки свыше 500 км). Минимальная ширина водоохранных зон для озер и водохранилищ принимается при площади акватории до 2 кв. км — 300 м, от 2 кв. км и более — 500 метров.

Границы водоохранных зон магистральных и межхозяйственных каналов совмещаются с границами отвода земель под эти каналы.

На территории городов и других поселений размеры и границы водоохранных зон устанавливаются исходя из конкретных условий планировки и застройки в соответствии с утвержденными генеральными планами.

Минимальная ширина прибрежных полос для всех водоемов устанавливается в размере от 15 до 100 м в зависимости от вида угодий, прилегающих к водному объекту (пашня, луга, сенокосы, лес, кустарник) и крутизне склона.

В поселениях при наличии ливневой канализации и на-

¹ СЗ РФ, 1996, № 49, ст. 5567.

бережной в каждом конкретном случае допускается границу прибрежных защитных полос совмещать с парапетом набережной.

Об установлении границ водоохранных зон, прибрежных защитных полос и режима ведения хозяйственной и иной деятельности в их пределах население информируется в установленном порядке.

В пределах водоохранных зон запрещается:

- проведение авиационно-химических работ;
- применение химических средств борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками;
- использование навозных стоков для удобрения почв;
- размещение складов ядохимикатов, минеральных удобрений и горюче-смазочных материалов, площадок для заправки аппаратуры ядохимикатами, животноводческих комплексов и ферм, мест складирования и захоронения промышленных, бытовых и сельскохозяйственных отходов, кладбищ и скотомогильников, накопителей сточных вод;
- складирование навоза и мусора;
- заправка топливом, мойка и ремонт автомобилей и других машин и механизмов;
- размещение дачных и садово-огородных участков при ширине водоохранных зон менее 100 м и крутизне склонов прилегающих территорий более 3 градусов;
- размещение стоянок транспортных средств, в том числе на территориях дачных и садово-огородных участков;
- проведение рубок главного пользования;
- проведение без согласования с бассейновыми и другими территориальными органами управления использованием и охраной водного фонда строительства и реконструкции зданий, сооружений, коммуникаций и других объектов, а также работ по добыче полезных ископаемых, землеройных и других работ.

В пределах прибрежных защитных полос дополнительно к перечисленным ограничениям, запрещаются:

- распашка земель;
- применение удобрений;
- складирование отвалов размываемых грунтов;
- выпас и организация летних лагерей скота (кроме использования традиционных мест водопоя), устройство купочных ванн;
- установка сезонных стационарных палаточных городков, размещение дачных и садово-огородных участков и

выделение участков под индивидуальное строительство;

движение автомобилей, тракторов, кроме автомобилей специального назначения.

Участки земель в пределах прибрежных защитных полос предоставляются для размещения объектов водоснабжения, рекреации, рыбного и охотничьего хозяйства, водозаборных, портовых и гидротехнических сооружений при наличии лицензий на водопользование, в которых устанавливаются требования по соблюдению водоохранного режима. Прибрежные защитные полосы, как правило, должны быть заняты древесно-кустарниковой растительностью или залужены.

Поддержание в надлежащем состоянии водоохранных зон, прибрежных защитных полос и водоохранных знаков возлагается на водопользователей. Собственники земель, землевладельцы и землепользователи, на землях которых находятся водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы, обязаны соблюдать установленный режим использования этих зон и полос. Установление водоохранных зон не влечет за собой изъятие земельных участков у собственников земель, землевладельцев, землепользователей или запрета на совершение сделок с земельными участками, за исключением случаев, предусмотренных законом.

2. Право водопользования и его виды

Водные объекты или их части могут передаваться в пользование для удовлетворения одной или нескольких целей, одному или нескольким водопользователям.

Законодательство различает общее и специальное водопользование. Использование водных объектов без применения сооружений, технических средств и устройств (*общее водопользование*) может осуществляться гражданами и юридическими лицами без получения лицензии на водопользование. Использование водных объектов с применением сооружений, технических средств и устройств (*специальное водопользование*) осуществляется гражданами и юридическими лицами только при наличии лицензии на водопользование, за исключением случаев использования водных объектов для плавания на маломерных плавательных средствах и для разовых посадок (взлетов) воздушных судов.

Права пользования водными объектами приобретаются

на основании лицензии на водопользование и заключенного в соответствии с ней договора на пользование водным объектом (ст. 46 ВК РФ).

Лицензия на водопользование является актом специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда. Этот документ признается одним из оснований возникновения прав пользования водным объектом. Он может выдаваться одновременно для осуществления нескольких целей использования водных объектов. Лицензия вступает в силу после ее регистрации.

Распорядительная лицензия является актом специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда, на основании которого осуществляется переход прав пользования водными объектами от одного лица к другому.

Договором пользования водным объектом признается соглашение органа исполнительной власти субъекта Федерации с водопользователем о порядке использования и охраны водного объекта или его части. Названный договор может быть заключен в следующих видах:

- договор долгосрочного пользования водным объектом;
- договор краткосрочного пользования водным объектом;
- договор установления частного водного сервитута.

Договор пользования водным объектом считается заключенным с момента его регистрации специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда. К таким договорам применяются положения гражданского законодательства о сделках, договорах и аренде, если иное не установлено ВК РФ.

После выдачи гражданину или юридическому лицу лицензии на водопользование заключение договора пользования водным объектом является обязательным (ст. 58 ВК РФ).

3. Организации и граждане как субъекты прав водопользования

Водные объекты, находящиеся в государственной собственности, предоставляются гражданам или юридическим лицам в долгосрочное и краткосрочное пользование в зависимости от целей использования, ресурсного потенциала

и экологического состояния водных объектов.

Право краткосрочного пользования водным объектом устанавливается на срок до 3 лет, право долгосрочного пользования - от 3 до 25 лет. Право пользования водным объектом может быть продлено по инициативе водопользователя в установленном порядке.

Право ограниченного пользования водным объектом выступает в формах публичного и частного сервитутов. Каждый может пользоваться водным объектом общего пользования и иным водным объектом, если иное не предусмотрено законодательством (публичный водный сервитут). В силу договора права лиц, которым водные объекты предоставлены в долгосрочное или краткосрочное пользование, могут быть ограничены в пользу заинтересованных лиц (частный водный сервитут). Частные водные сервитуты могут устанавливаться и на основании судебного решения.

Водопользователи при использовании водных объектов имеют право:

- осуществлять водопользование в соответствии с водным законодательством Российской Федерации;

- получать в установленном порядке информацию о состоянии водных объектов, необходимую для осуществления их деятельности;

- осуществлять другие права, предусмотренные водным законодательством Российской Федерации.

Водопользователи обязаны:

- рационально использовать водные объекты, соблюдать условия и требования, установленные в лицензии на водопользование и договоре пользования водным объектом;

- не допускать нарушения прав других водопользователей, а также нанесения вреда здоровью людей, окружающей природной среде;

- не допускать ухудшения качества поверхностных и подземных вод, среды обитания объектов животного и растительного мира, а также нанесения ущерба хозяйственным и иным объектам;

- содержать в исправном состоянии очистные, гидротехнические и другие водохозяйственные сооружения и технические устройства;

- информировать в установленном порядке соответствующие органы государственной власти об аварийных и других чрезвычайных ситуациях;

своевременно осуществлять мероприятия по предупреждению и устранению аварийных и других чрезвычайных ситуаций, влияющих на состояние водных объектов;

выполнять правила охраны жизни людей на водных объектах;

вести в установленном порядке учет забираемых, используемых и сбрасываемых вод, количества загрязняющих веществ в них, а также систематические наблюдения за водными объектами и их водоохранными зонами и представлять указанную информацию бесплатно и в установленные сроки специально уполномоченному государственному органу управления использованием и охраной водного фонда, а по подземным водам - также в орган управления использованием и охраной недр;

своевременно вносить платежи, связанные с использованием водными объектами. В настоящее время действует ФЗ от 6 мая 1998 г. «О плате за пользование водными объектами»¹.

Плательщиками платы за пользование водными объектами признаются организации и предприниматели, непосредственно осуществляющие пользование водными объектами с применением сооружений, технических средств или устройств, подлежащее лицензированию в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Плата за пользование водными объектами в целях осуществления забора (добычи) воды из подземных источников производится по законодательству о недрах.

Объектом платы признается пользование водными объектами в целях:

осуществления забора воды из водных источников;

удовлетворения потребности гидроэнергетики в воде;

использования акватории водных объектов для лесосплава без применения судовой тяги (в плотях и кошелях), а также для добычи полезных ископаемых, организации рекреации, размещения плавательных средств, коммуникаций, зданий, сооружений, установок и оборудования, для проведения буровых, строительных и иных работ;

осуществления сброса сточных вод в водные объекты.

Не взимается плата за пользование водными объектами в целях:

¹ СЗ РФ, 1998, №19, ст. 2067; 1999, №14, ст. 1652; 2001, № 33, ст. 3414.

забора воды для ликвидации стихийных бедствий и последствий аварии;

забора воды сельскохозяйственными предприятиями и (или) крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для орошения земель сельскохозяйственного назначения, центрального водоснабжения животноводческих ферм и животноводческих комплексов, включая птицефермы и птицефабрики, а также садоводческих и огороднических объединений граждан. Льгота действует до 1 января 2003 г.

Закон предусматривает еще десять случаев, когда не взимается плата за пользование водными объектами.

4. Понятие земель запаса и их правовой режим

Землями запаса являются все земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам и юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения земель, формируемого для сельскохозяйственного производства (ст. 103 ЗК РФ).

Такое понятие дает нам основание подразделять земли запаса прежде всего на государственные и муниципальные, а государственные земли запаса, в свою очередь, можно подразделять на земли федерального запаса и земли запаса субъектов Федерации. Такое подразделение объясняется фактом реального существования земель запаса на территориях, находящихся в ведении Российской Федерации, ее субъектов и даже на поселенческих территориях, отнесенных к ведению муниципальных образований.

Понятие земель запаса, сформулированное в ст. 103 ЗК РФ, содержит двусмысленную оговорку: «за исключением земель фонда перераспределения, формируемого в соответствии со статей 80 настоящего Кодекса». И становится не вполне ясным, откуда исключается фонд перераспределения, из земель запаса или из земель, не предоставленных гражданам и юридическим лицам.

Регулирование фонда перераспределения в самостоятельной статье ЗК РФ и исчерпывающий перечень оснований для его формирования только из земель сельскохозяйственного назначения свидетельствуют о самостоятельности фонда перераспределения земель как правовой категории, которую не следует отождествлять с землями запаса.

са. Этот фонд имеет самостоятельный правовой режим, определяющий, в частности, правила его использования.

В отличие от фонда перераспределения, который может использоваться только для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей (ст. 78 ЗК РФ), использование земель запаса допускается после перевода их в другую категорию.

Значительное количество земель запаса сосредоточено в отдаленных, малоосвоенных районах Российской Федерации (на Дальнем Востоке, в Сибири и др.). Кроме того, земли запаса имеются также во всех районах европейской части России. Они могут переводиться во все предусмотренные земельным законодательством категорий для использования в целях развития разных отраслей экономики и предоставляться гражданам и юридическим лицам в порядке, установленном земельным законодательством.

Как правило, земли запаса - это территории земельной поверхности, в силу каких-либо обстоятельств не используемые в хозяйственной деятельности. Нахождение в запасае - это «время ожидания своего часа», которое наступит, когда обществу для его многоцелевых нужд станут необходимы свободные земли. Территориальное размещение земель запаса является переменной категорией. Площадь земель запаса в силу различных оснований периодически уменьшается либо иногда возрастает.

Будучи временно не востребованными для хозяйственной деятельности либо гражданского оборота, земли запаса не могут считаться ничейными, бросовыми либо бесхозными. У них имеется собственник - российское государство в целом либо отдельный субъект Федерации или муниципальное образование. Это означает, что данные земли граждане и юридические лица не могут занимать без надлежащих правовых оснований, то есть самоуправно.

Между тем на практике земли запаса нередко используются временно, случайными пользователями, например, гражданами, проживающими на соответствующей территории. Местные органы власти мирятся с этим, поскольку земельные участки не используются под капитальные сооружения. Огороды же, которые на них традиционно располагаются, не создают у местных органов каких-либо хозяйственных проблем. Если земельный участок потребует-

ся для государственных или муниципальных нужд, то он занимается без возмещения затрат нелегальным пользования.

Фактическое занятие и использование земель по законодательству признаются административным правонарушением и не могут рассматриваться как основание для правообладания земельным участком. Нарушители, помимо привлечения к установленным видам юридической ответственности, не приобретают право на возмещение затрат, произведенных в результате самовольного использования земель запаса (п. 2 ст. 76 ЗК РФ).

Земли запаса, являясь государственной или муниципальной собственностью, подлежат государственному земельному учету. Сведения о них заносятся в кадастровую документацию. С заявлением об их учете должны обращаться государственные или муниципальные органы, в ведении которых находятся названные земли.

Не могут считаться землями запаса участки, собственники или законные пользователи которых оставили их без надзора и использования, продолжая являться законными правообладателями по земельно-кадастровой документации. Лишь после того, как в названную документацию будут внесены соответствующие изменения об отказе от земельного участка, он может быть зачислен в состав земель запаса.

Земли запаса, как временно не используемые для хозяйственной деятельности участки, по этому признаку сходны с землями, исключенными из хозяйственного оборота в целях их консервации. Но этим их сходство исчерпывается.

Консервация земель, или их временное исключение из хозяйственного оборота, осуществляется для предотвращения развития и устранения процессов деградации почв, восстановления их плодородия и реабилитации загрязненных территорий. Однако земли, выведенные из хозяйственного оборота в результате консервации, сохраняются за их собственниками, землепользователями, землевладельцами (при создании ими необходимых условий для восстановления деградированных сельскохозяйственных угодий и загрязненных земель) либо переводятся в запас (п. 5 Положения о порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веще-

ствами)¹. Недеградированные земли запаса имеют иную судьбу.

Земли запаса находятся в ведении местных органов самоуправления. Они ведут учет земель данной категории, следят за их охраной, предупреждают местных жителей о сроках перевода земель запаса в другие категории земель в целях интенсивного использования для государственных и муниципальных нужд. С этого момента решается вопрос о переводе земель запаса в соответствии с их разрешенным использованием в другую категорию по правилам земельного законодательства (ст. 8 ЗК РФ).



¹ СП РФ, 1992, № 8, ст. 505.



СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ ГАРАНТИИ СТАБИЛЬНОСТИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВОПОРЯДКА

Глава 23 ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ И КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЗЕМЕЛЬ

1. Правовые основы охраны земель

Охрана земель - социально-правовой институт, характеризующий важнейшую область взаимоотношений человека, общества и природы. Эти взаимоотношения имеют социальный, естественно-природный и правовой аспекты.

Земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (п. 1 ст. 12 ЗК РФ). В этом проявляется социальный аспект необходимости и закономерности сбережения и охраны земельных богатств России.

Одновременно охрана земель является составной частью деятельности человека, всего общества по поддержанию благоприятной окружающей природной среды, сохранению и воспроизводству полезных свойств и качеств всех земель и каждого земельного участка в отдельности путем применения рациональных способов хозяйственной деятельности и производства, не нарушающих естественных законов самовосстановления плодородия почв. В этом естественно-природном аспекте целями охраны земель закон признает предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности и обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности (п. 2 ст. 12 ЗК РФ).

Использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем и способности земли быть средством производства в сель-

ском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Наиболее негативными (вредными) воздействиями на земельные участки закон признает радиоактивное и химическое их загрязнение. Порядок использования таких земель определяет Правительство РФ с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиационного и химического воздействия.

Земли, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению и на которых не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным законодательством требованиям, подлежат ограничению в использовании, исключению из категории земель сельскохозяйственного назначения и могут переводиться в земли запаса для их консервации. На таких землях запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции.

Третий аспект охраны земель в Российской Федерации - правовой. Он находит свое проявление в установлении законами, другими правовыми актами способов и нормативов рационального использования земель, в возложении на правообладателей земельных участков природоохранительных обязанностей, в установлении различных форм земельного контроля за соблюдением земельного законодательства, правил рационального землепользования и привлечения к ответственности нарушителей земельного порядка.

В целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий. Оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом экологической экспертизы, установленных законодательством санитарно-гигиенических и иных норм и требований. Внедрение новых технологий, осуществление программ мелиорации земель и повышения плодородия почв запрещаются в случае их несоответствия предусмотренным законодательством экологическим, санитарно-гигиеническим и иным требованиям.

Для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством РФ уста-

навливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ. При проверке соответствия почвы экологическим нормативам проводятся почвенные, геоботанические, агрохимические и иные обследования.

Порядок использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, установления охранных зон, сохранения находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов специального культурно-бытового обслуживания населения, проведения на этих землях мелиоративных и культуртехнических работ определяет Правительство РФ с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиоактивного и химического воздействия. Общие правила определения нормативов предельно допустимых уровней радиоактивного и химического воздействия предписаны ФЗ от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды». Государственное нормирование в области обеспечения радиационной безопасности населения установлено ФЗ от 9 января 1996 г. «О радиационной безопасности населения»¹. Нормативы предельно допустимого уровня безопасного содержания радиоактивных веществ в окружающей природной среде и продуктах питания, предельно допустимого радиационного облучения населения устанавливаются в величинах, не представляющих опасности для здоровья и генетического фонда человека.

Предельно допустимые нормы применения минеральных удобрений, средств защиты растений, стимуляторов роста и других агрохимикатов в сельском хозяйстве устанавливаются в дозах, обеспечивающих соблюдение нормативов предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания, охрану здоровья, сохранение генетического фонда человека, растительного и животного мира. Эти нормативы утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами. Российской Федерации в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологической службы.

В целях реабилитации земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению разрабатываются специальные эко-

¹ СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 141.

логические программы на основе ФЗ от 10 июля 2001 г. «О специальных экологических программах реабилитации радиационно-загрязненных участков территории»¹.

Для предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель с изъятием их из оборота в порядке, установленном постановлением Правительства РФ (п. 6 ст. 13 ЗК РФ). Так, Положение о порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами» утверждено постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 г. № 555.

Охрана земель, занятых оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными, сезонными пастбищами, осуществляется в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации. При этом следует учитывать предписания ФЗ от 19 июня 1996 г. «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации»², ФЗ от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»³, ФЗ от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁴.

Предписания нормативных правовых актов о рациональном использовании земель реализуются правообладателями земельных участков. Закон (ст. 13 ЗК РФ) обязывает их проводить мероприятия по:

сохранению почв и их плодородия;

защите земель от воздушной и ветровой эрозии, селей, подтопления, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;

защите сельскохозяйственных угодий и других земель

¹ СЗ РФ, 2001, № 29, ст. 2947.

² СЗ РФ, 1996, № 26, ст. 3030,

³ СЗ РФ, 1999, № 18, ст. 2208.

⁴ СЗ РФ, 2001, № 20, ст. 1972.

от заражения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, застоя сорными растениями, кустарниками и мелкоколесом, иных видов ухудшения состояния земель;

ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;

сохранению достигнутого уровня мелиорации;

рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;

сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

При проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель.

В целях повышения заинтересованности правообладателей земельных участков в сохранении и восстановлении плодородия почв, защите земель от негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности может осуществляться экономическое стимулирование охраны и использования земель в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах (п. 8 ст. 13 ЗК РФ).

2. Земельный контроль и его виды

ЗК РСФСР 1991 г. предусматривал один вид контроля (государственный) за использованием и охраной земель. Действующее земельное законодательство (гл. XII ЗК РФ) ввело понятие «земельный контроль», дифференцировав его по видам на государственный, муниципальный, общественный и производственный, уточнив предмет ведения каждого из них.

Государственный земельный контроль возложен на специально уполномоченные государственные органы. Они контролируют соблюдение земельного законодательства, требований охраны и использования земель всеми организациями (независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности), их руководителями, должностными лицами, а также гражданами. Земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном Прави-

тельством РФ. В настоящее время действует Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1362 с изменениями от 12 марта 1996 г.

Осуществление государственного земельного контроля возложено прежде всего на Федеральную службу земельного кадастра России (Росземкадастр), полномочия которой предусмотрены в Положении о Федеральной службе земельного кадастра России, утвержденном постановлением Правительства РФ от 11 января 2001 г. № 22¹.

В пределах своих полномочий Росземкадастр имеет право:

проводить проверки использования земель (независимо от их ведомственной принадлежности) и видов прав на земельные участки, достоверности сведений, вносимых в кадастровую документацию, давать обязательные для исполнения юридическими и физическими лицами предписания об устранении нарушений земельного законодательства;

в установленном порядке привлекать к административной ответственности лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания, либо направлять материалы о нарушении земельного законодательства в правоохранительные органы и суды;

в установленном порядке приостанавливать промышленное, гражданское и другое строительство, разработку месторождений полезных ископаемых, эксплуатацию объектов, проведение агрохимических, лесомелиоративных, геологоразведочных, геодезических и иных работ, если они осуществляются с нарушением земельного законодательства, установленного режима использования земель, ведут к их загрязнению и заражению, порче плодородного слоя, засолению, заболачиванию, развитию эрозии почв и другим видам деградации земель;

при осуществлении государственного контроля за использованием и охраной земель проверять организации (в том числе в установленном порядке режимные), составлять протоколы по результатам проверок;

¹ СЗ РФ, 2001, № 3, ст. 251.

запрашивать в установленном порядке у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц информацию, необходимую для решения возложенных на Росземкадастр задач.

Определенные функции по контролю за рациональным использованием и охраной земель осуществляют некоторые другие федеральные органы и их органы на местах. Так, определенные полномочия возложены на Министерство природных ресурсов РФ Положением о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 5 сентября 2000 г. № 725¹.

Данное Министерство формирует систему особо охраняемых природных территорий, осуществляет государственное управление и государственный контроль в области организации и функционирования государственных природных заповедников, национальных парков и иных особо охраняемых природных территорий, находящихся в его ведении.

Министерство здравоохранения РФ и центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора в пределах своих полномочий осуществляют контроль за выполнением санитарных правил, гигиенических нормативов, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий при размещении объектов промышленности, выборе земельных участков под строительство, планировке и застройке населенных пунктов, установлении санитарно-защитных зон промышленных организаций.

Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу организует в пределах своей компетенции контроль за рациональным использованием и охраной земель в городах и сельских поселениях. Он издает инструкции о порядке проведения такого контроля (Положение о Государственном комитете Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, утвержденное постановлением Правительства РФ от 24 ноября 1999 г. № 1289²).

Муниципальный земельный контроль в области ис-

¹ СЗ РФ, 2000, № 40, ст. 3971.

² СЗ РФ, 1999, № 48, ст. 5868.

пользования земель, на территории муниципальных образований осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. Этот вид земельного контроля проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Предметом муниципального земельного контроля является проверка соблюдения правил использования земель, установленных правовыми актами. Этим он отличается от государственного земельного контроля, в предмет ведения которого входит также контроль за надлежащим исполнением предписаний земельного законодательства и охраной земель.

Общественный земельный контроль законом возложен на органы территориального самоуправления, другие общественные организации (объединения) и граждан. Они контролируют порядок подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, предусмотренные земельным законодательством, и соблюдение установленных правил использования и охраны земель.

Производственный земельный контроль осуществляется собственником земельного участка, землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка в ходе осуществления хозяйственной деятельности на земельном участке.

Предметом производственного контроля является проверка правильности использования и охраны земли в пределах территории земельного участка, принадлежащего правообладателю на любом вещном праве.

Лица, использующие земельный участок, обязаны представлять сведения об организации производственного земельного контроля специально уполномоченному органу государственного земельного контроля. Порядок предоставления таких сведений устанавливает Правительство РФ.

Глава 24

ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ НА ЗЕМЛЮ

1. Общая характеристика гарантий прав на землю и способов их защиты

Граждане и юридические лица осуществляют принадлежащие им права на земельные участки по своему усмотрению, если иное не установлено федеральными законами (п. 1 ст. 43 ЗК РФ). Реальность прав граждан и юридических лиц на землю гарантируется и защищается предусмотренными федеральными законами способами, средствами, установленными процессуальными формами.

По мнению автора, следует различать государственные (публично-правовые) и частноправовые формы защиты прав граждан и юридических лиц на землю. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется Конституцией РФ (п. 1 ст. 45). Эта форма защиты прав на землю реализуется в судебном либо административном порядке.

В судебном порядке признаются недействительными акты исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, которые не соответствуют действующему законодательству. Так, Верховный Суд РФ рассматривает дела об оспаривании ненормативных актов Президента РФ, об оспаривании нормативных актов федеральных министерств и ведомств, касающихся прав и свобод граждан (ст. 116 ГПК). Дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти и должностных лиц субъектов Федерации рассматриваются в Верховном суде соответствующего субъекта (ст. 114 ГПК). Все остальные дела о признании недействительными правовых актов рассматривают районные суды (ст. 114 ГПК).

Арбитражные суды рассматривают споры о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов (п. 2 ст. 22 АПК РФ). Высший Арбитражный Суд РФ рассматривает, в частности, дела о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания

РФ, Правительства РФ, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан (п. 2 ст. 24 АПК РФ). Остальные дела названного рода рассматривают по первой инстанции арбитражные суды субъектов Федерации.

Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов и иных нормативных актов субъектов Федерации. Он может принять решение о признании правового акта не соответствующим Конституции РФ. Положения, признанные неконституционными, утрачивают силу и не подлежат применению с момента провозглашения решения Конституционного Суда РФ.

Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего закону и нарушающего права на землю и охраняемые законные интересы гражданина или юридического лица акта исполнительного органа государственной власти, подлежат возмещению исполнительным органом государственной власти, издавшим такой акт (п. 2 ст. 61 ЗК РФ).

В судебном порядке может быть восстановлено нарушенное право на земельный участок.

Собственник или иное лицо, право которого нарушено самовольным занятием принадлежащего ему земельного участка, вправе обратиться в суд с требованием о возврате земельного участка из чужого незаконного владения (ст. 301 ГК РФ). Судебное решение, установившее право на землю, является юридическим основанием, при наличии которого органы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним обязаны осуществить государственную регистрацию права на землю или сделки с землей в порядке, установленном ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (п. 2 ст. 59 ЗК РФ).

В судебном порядке разрешаются земельные споры о возмещении убытков, причиненных нарушением прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков. Они подлежат возмещению в полном объеме (в том числе упущенная выгода) в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. Лицо, виновное в нарушении прав правообладателей земельных

участков, судебным решением может быть принуждено к исполнению обязанности в натуре (восстановлению плодородия почв, восстановлению земельных участков в прежних границах, возведению снесенных зданий, строений, сооружений, восстановлению межевых и информационных знаков, устранению других земельных правонарушений и исполнению возникших обязательств). Такое предписание земельного законодательства (п. 2 ст. 62 ЗК РФ) вполне соответствует перелню способов защиты гражданских прав (ст. 12 ГК РФ).

Судебный порядок защиты законных интересов правообладателей земельных участков активно используется в случаях изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Собственники и иные правообладатели земельных участков не позднее чем за один год до предстоящего изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков должны быть уведомлены об этом исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшим решение об изъятии. До истечения года со дня получения уведомления изъятие допускается только с согласия правообладателей земельных участков. Изъятие земельных участков осуществляется после предоставления (по желанию лиц, у которых изымаются, в том числе выкупаются, земельные участки) равноценных земельных участков и возмещения стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на земельных участках, и в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды.

Собственнику земельного участка при этом наряду с названными гарантиями возмещается рыночная стоимость земельного участка, если ему не был предоставлен бесплатно в собственность равноценный земельный участок.

2. Рассмотрение земельных споров

ЗК РФ (п. 1 ст. 64) предусматривает один порядок рассмотрения земельных споров — судебный. Это предписание имеет императивный характер. Оно исключает земельные споры из ведения органов государственного управления.

Земельные споры рассматриваются судами по правилам о подведомственности и подсудности споров, установленным процессуальным законодательством Российской

Федерации (ст. 22-31 АПК РФ и ст. 25-28, 113-125 ГПК). Важнейшие критерии разграничения компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов изложены в постановлении Пленума Верховного Суда РФ и Пленума ВАС РФ от 18 августа 1992 г. № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам»¹.

Суды общей юрисдикции рассматривают дела по спорам, связанным с земельными отношениями, одной из сторон в которых являются граждане, за исключением занимающихся предпринимательской деятельностью. Важное значение также имеет постановление Пленума Верховного суда РФ от 22 апреля 1992 г. № 6 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении законодательства о земельной реформе»².

Арбитражные суды рассматривают споры, возникающие между юридическими лицами, ведущими хозяйственную деятельность, и споры, одной стороной которых выступает индивидуальный предприниматель.

Дела об установлении факта владения земельным участком подсудны суду по месту нахождения земельного участка (ст. 27 АПК РФ, ст. 119 ГПК).

2. Административный порядок защиты прав на землю

Действия, нарушающие права на землю граждан и юридических лиц или создающие угрозу их нарушения, могут быть пресечены в административном порядке, без обращения в суды. Этот порядок более оперативный и во многих случаях может использоваться с не меньшей эффективностью, чем судебный.

Административный порядок защиты прав на землю обычно используется при приостановлении исполнения не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления либо при приостановлении промышленного, гражданско-жилищного и другого строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения агрохимических, лесо-

¹ Вестник ВАС РФ, 1992, № 1.

² Бюллетень ВС РФ, 1992, № 7; 1994, № 3; 1997, № 1.

мелиоративных, геологоразведочных, поисковых, геодезических и иных работ в порядке, установленном Правительством РФ.

Приостановление исполнения актов исполнительных органов государственной власти производится уполномоченными государственными органами. Например, в случае издания местной администрацией неправомерных распоряжений (постановлений) по вопросам изъятия и предоставления земель органы государственного земельного контроля выносят решение о приостановлении действия этих распоряжений (постановлений) до рассмотрения в соответствующих органах. Решение направляется в администрацию, принявшую неправомерное решение, с изложением сути несоответствия принятого решения требованиям земельного законодательства.

Право приостановления промышленных, гражданских и иных работ предоставлено органам государственного земельного и природоохранительного контроля.

Министерство природных ресурсов РФ в пределах своей компетенции вправе прекращать, приостанавливать или ограничивать пользование участками недр, водными объектами, участками лесного фонда, а также иную хозяйственную деятельность, осуществляемую с нарушением требований законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды, экологических норм и правил, заключений государственной экологической экспертизы¹.

Росземкадастр в пределах своей компетенции имеет право приостанавливать в установленном порядке промышленное, гражданское и другое строительство, разработку месторождений полезных ископаемых, эксплуатацию объектов, проведение агрохимических, лесомелиоративных, геологоразведочных, геодезических и иных работ, если они осуществляются с нарушением земельного законодательства Российской Федерации, установленного режима использования земель, ведут к их загрязнению и заражению, порче плодородного слоя, засолению, заболачиванию, развитию эрозии почв и другим видам деградации земель².

¹ СЗ РФ, 2000, № 40, ст. 3971.

² СЗ РФ, 2001, № 3, ст. 251.

3. Частноправовые способы защиты прав на землю

Государственные и судебные органы располагают многообразными и весомыми средствами восстановления нарушенных прав и законных интересов собственников, пользователей и владельцев земельных участков. Вместе с тем государство не ограничивает инициативу граждан и юридических лиц по использованию иных средств пресечения действий, нарушающих или создающих угрозу нарушения их земельных прав. Эти способы мы предлагаем именовать частноправовыми.

Таковыми способами, на наш взгляд, надо считать самостоятельные (без обращения за защитой к государственным или судебным органам) действия граждан и юридических лиц (правообладателей земельных участков) по восстановлению их прав на землю либо пресечению действий правонарушителей. Самостоятельные действия могут осуществляться путем самозащиты своего права на земельный участок, в договорной форме либо иными средствами, соответствующими принципам и предписаниям земельного законодательства и федеральным законам. Например, самозащита гражданских прав предусматривается гражданским законодательством. Она должна быть соразмерна нарушениям и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения (ст. 14 ГК РФ).

Убытки, причиненные нарушением прав собственника или иного законного владельца земельного участка могут быть возмещены правообладателю на основе его договоренности с правонарушителем о размере и порядке возмещения причиненного ущерба.

Частноправовые способы защиты прав на землю не могут быть исчерпывающим образом обозначены в законе. Ими должны признаваться все самостоятельные действия правообладателей земельных участков, которыми без нарушения предписаний земельного законодательства, других федеральных законов граждане и юридические лица реализуют свое право на охрану принадлежащих им земельных участков от посягательств на них других лиц.

Законодательно разрешенным способом самозащиты гражданами и юридическими лицами своих земельных прав является разрешение земельного конфликта с участием третейских судов.

До принятия дела к производству судом земельный

спор может быть передан сторонами на разрешение в третейский суд (п. 2 ст. 64 ЗК РФ). В этом случае между сторонами заключается договор о передаче рассмотрения спора в третейский суд. Форма и содержание договора, состав третейского суда, порядок рассмотрения спора и иные вопросы третейского производства в настоящее время определяются Положением о третейском суде (Приложение № 3 к ГПК).

Постоянно действующие третейские суды могут учреждаться различными организациями. При этом процедура разрешения спора и иные вопросы, связанные с работой такого суда, регламентируются правилами, утвержденными организацией, при которой образован соответствующий суд.

Глава 25

СУДЕБНОЕ РАЗРЕШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ

1. Понятие и классификация земельных споров

При использовании земель между заинтересованными сторонами нередко возникают конфликты или разногласия по поводу обладания и использования того или иного земельного участка. Участниками таких разногласий могут выступать граждане, юридические лица, органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Причиной споров бывают действительные действия (бездействия) либо заблуждения одной из сторон по поводу своих прав, обязанностей, интересов, неправильного их понимания. В этой связи и земельные правонарушения, и земельные споры могут быть как действительными, так и мнимыми. В первом случае земельный спор разрешается путем восстановления нарушенных прав и интересов, во втором - путем разъяснения сторонам их истинных правомочий.

Нельзя считать земельным спором разногласия о принадлежности земельного участка к тому или иному административно-территориальному образованию (району, селу и т.д.), в границах которого осуществляются полномочия той или иной местной администрации. Территория — категория государственного права, когда речь идет о государственной границе субъекта Федерации, либо административного права, - когда речь идет о полномочиях органа

государственного управления на подведомственной ему территории. Все вопросы о территориальной принадлежности земельного участка решаются вне процедуры земельного спора.

ЗК РФ не дает понятия земельного спора. В нем есть лишь одно предписание: земельные споры рассматриваются в судебном порядке (п. 1 ст. 64 ЗК РФ). Это предписание сформулировано в императивной форме. Оно устанавливает судебный порядок разрешения споров без обязательного предварительного обращения к органам государственного управления земельными ресурсами или органам местного самоуправления.

Под земельными спорами правильнее понимать конфликты, возникающие по поводу нарушения земельного законодательства. Обычно различают три категории таких споров¹. Конфликты, связанные с нарушением или оспариванием прав граждан и юридических лиц на землю, включая права по владению, пользованию и распоряжению землей. Это так называемые собственно земельные споры. Вторую категорию составляют земельно-имущественные споры, когда нарушение земельного законодательства тесно связано с возмещением убытков, вызванных земельным правонарушением. Третья группа споров охватывает имущественные конфликты, возникающие из земельных отношений, в которых отсутствует спор по поводу пользования, владения или распоряжения землей.

Земельный спор возникает с момента обращения заинтересованной стороны в судебный орган, полномочный рассматривать и разрешать подобные конфликты.

В советское время существовал административный (за одним исключением) порядок разрешения земельных разногласий. Он был недемократичен и оставлял реализацию земельных прав граждан и юридических лиц на усмотрение исполнительных органов государственной власти. Действующее российское земельное законодательство отдает предпочтение судебному разрешению таких конфликтов.

Можно согласиться с тем, что земельный спор - это обсуждение и доказывание своих прав на землю с соблюдением процессуальной процедуры и равноправия перед

¹ См.: Романов В. Споры, возникающие из земельных отношений /Российская юстиция, 1994, № 8, с. 22-24.

законом всех участников земельных отношений¹. Мы бы со своей стороны дополнили это определение указанием, что предметом земельного конфликта могут быть не только права заинтересованных сторон, но и исполнение возложенных на них земельных обязанностей, в том числе обязанностей по сбережению, рациональному использованию, поддержанию экологического качества земельного участка, предоставленного субъекту.

Конституция РФ (ст. 46) гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Одновременно действует Закон РСФСР от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Как разъяснил Верховный Суд РФ, обжалованы могут быть любые (в том числе единичные и коллегиальные) действия названных в Законе органов, организаций и должностных лиц, кроме действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, либо в отношении которых предусмотрен иной порядок судебного обжалования².

Когда создаются препятствия со стороны органов государственной власти и местного самоуправления в осуществлении гражданами своих земельных прав, они, действуя в порядке, предписанном законом, вправе обратиться в суд с жалобой на действия виновных лиц и потребовать устранения в полном объеме допущенных нарушений их земельных и имущественных прав на землю.

Судопроизводство в Российской Федерации осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон (п. 3 ст. 123 Конституции РФ). При этом гражданское процессуальное законодательство устанавливает равную обязанность сторон в доказывании тех обстоятельств, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений (ст. 50 ГПК, ст. 53, 54 АПК РФ). Судебное решение должно быть законным, обоснованным и вынесенным только на тех доказательствах, которые были рас-

¹ См.: Ерофеев Б В Земельное право. Учебник. - М., Новый Юрист, 1998, с. 306.

² Бюллетень ВС РФ, 1994, № 3.

смотрены в судебном заседании (ст. 194 ГПК, ст. 124 АПК РФ).

Закон определяет следующие требования к доказательствам, которые положены в основу судебного решения:

а) относимость к данному земельному спору по предмету спора (ст. 53 ГПК, ст. 56 АПК РФ);

б) допустимость доказательства (ст. 54 ГПК, ст. 57 АПК РФ). Она проявляется в том, что обстоятельства дела, которые по закону должны быть подтверждены средствами доказывания, не могут удостоверяться иными фактами. Например, если законом установлено, что сделка с земельным участком требует последующего государственного удостоверения (регистрации), то в подтверждение своих прав на земельный участок его владелец или собственник должен доказать этот факт;

в) достоверность доказательства. Обнаружив подложное доказательство, суд устраняет его из числа доказательств (ст. 177 ГПК);

г) достаточность доказательств, иначе суд не может принять решения.

Доказательства по земельному спору имеют сложную структуру. Среди них следует различать:

фактические данные, которые действительно имели место в возникшем земельном конфликте. Например, факт переноса соседним землевладельцем ограждения своего земельного участка на территорию соседнего земельного участка;

документальные и иные подтверждения обстоятельств допустимыми средствами доказывания, представленными до начала судебного заседания;

дополнительные доказательства, истребованные судом по собственной инициативе или по ходатайству участников земельного спора.

Не требуют доказательств в земельном споре общеизвестные факты и преюдициальные. Первыми, например, являются стихийные бедствия, случившиеся в период и местности, совпадающие с обстоятельствами земельного спора. Вторые устанавливаются вступившими в законную силу приговором или решением судебных органов.

2. Органы, уполномоченные разрешать земельные споры и их компетенция

Действующее земельное законодательство допускает только судебный порядок разрешения земельных споров (ст. 64 ЗК РФ). Данная категория споров теперь исключена из ведения органов государственного и муниципального управления.

В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Федерации, составляющие судебную систему России. К федеральным судам относятся: Конституционный Суд РФ, суды, составляющие систему федеральных судов общей компетенции и систему федеральных арбитражных судов¹.

Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В тех случаях, когда у суда общей юрисдикции возникают сомнения в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ применяемый или подлежащий применению по конкретному делу закон, суд вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом. Конкретные земельные споры Конституционный Суд РФ не рассматривает.

Суды общей юрисдикции рассматривают дела по земельным спорам, если хотя бы одной из сторон является гражданин, не имеющий статуса предпринимателя, либо когда такой статус имеется, но дело возникло не в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, а также по жалобам указанных лиц на решения местной администрации по земельным вопросам. Судам, в частности, подведомственны:

а) требования о признании неправомерным отказа местной администрации в предоставлении земельного участка, в том числе для создания крестьянского (фермерского) хозяйства, ведения личного подсобного хозяйства, строительства индивидуального жилого дома, для индивидуального садоводства и огородничества, сенокосения, выпаса скота;

¹ См.: ФКЗ от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации». - СЗ РФ, 1997, № 1, ст. 1; 2001, № 51, ст. 4825.

б) жалобы на отказ в регистрации и выдаче соответствующей администрацией государственных актов, удостоверяющих право собственности на землю, а также на отказ в регистрации заключенного договора аренды земли;

в) требования о признании неправомерными прекращения местной администрацией права собственности на землю и пользования земельными участками и их аренды;

г) жалобы собственников земельных участков и землепользователей на решение местной администрации о предварительном согласовании места размещения объекта, для строительства которого необходимо изъятие земельного участка для государственных и общественных нужд;

д) жалобы собственников участков земли, арендаторов о признании недействительными актов, изданных государственными и иными органами не в соответствии с их компетенцией либо с нарушением требований законодательства;

е) требования о признании преимущественного права наследования земельного участка после смерти главы крестьянского (фермерского) хозяйства, а также о преимущественном праве наследования земельного участка для, ведения личного подсобного хозяйства, жилищного, дачного, гаражного строительства, ведения предпринимательской деятельности, для садоводства и животноводства, а также о наследовании права аренды;

ж) требования о признании неправомерным отказа администрации в предоставлении служебного надела, а также отказа в сохранении права пользования служебным наделом за лицами, перечисленными в законе;

з) требования о возмещении убытков, причиненных изъятием, выкупом или временным занятием земельных участков для государственных и общественных нужд, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей или ухудшением качества земель в результате влияния, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций и граждан;

и) требования о возмещении убытков, причиненных в результате неправомерного занятия земельного участка, его загрязнением, порчи и других нарушений прав собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей;

к) требования о возмещении убытков, понесенных собственником земли, землепользователем в связи с проведе-

нием изыскательских работ;

л) требования о возмещении местной администрацией стоимости произведенных затрат на улучшение земель в случае добровольного прекращения права пожизненного наследуемого владения и пользования земельными участками и их аренды, а также требования местной администрации к землевладельцу или землепользователю о возмещении ущерба, связанного с ухудшением качественного состояния и порчей земли;

м) жалобы на решения местной администрации о предоставлении земельного участка другим лицам, которыми ущемлены права и охраняемые законом интересы собственника, землепользователя (например, собственники в результате решения местной администрации лишены подъезда к своим земельным участкам);

н) споры между собственниками индивидуальных жилых строений, расположенных на смежных (соседних) земельных участках, об устранении препятствий в пользовании земельным участком, в том числе когда оспариваются его границы и размеры;

о) споры между садоводческим некоммерческим объединением и его членами, споры членов такого объединения между собой, а также споры между супругами, в том числе и бывшими, по поводу раздела земельного участка или определения порядка пользования этим участком;

п) споры между членами дачного некоммерческого объединения и названным объединением по поводу пользования земельным участком и его раздела¹.

Неподведомственны судам споры и жалобы, связанные с предоставлением земель, их изъятием для государственных и общественных нужд, прекращением прав на землю, по вопросам аренды, отчуждения и приобретения земельных участков, а также иные земельные и имущественные споры, связанные с земельными отношениями, когда его участниками являются предприятия, их объединения, организации любых организационно-правовых форм, а также граждане и их объединения, самостоятельно осуществ-

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 апреля 1992 г. № 6 в ред. постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. № 11, от 25 октября 1996 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении законодательства о земельной реформе» //Земельное законодательство. - М., Интел-Синтез, 1997, с. 440-444.

ляющие предпринимательскую деятельность, в том числе ведущие крестьянское (фермерское) хозяйство, поскольку указанные дела относятся к юрисдикции арбитражного суда.

В случае отказа в предоставлении земельного участка заявление, с которым гражданин обращается в суд, должно содержать указание о цели использования и размерах земельного участка, который истец просит обязать местную администрацию предоставить ему в собственность, а также местоположение этого участка.

Проверяя законность и обоснованность отказа местной администрации в предоставлении земельного участка, суд выясняет: имеются ли условия, при наличии которых гражданин может претендовать на получение участка, местоположение, размер, пригодность земельного участка, по поводу которого возник спор, для использования в целях, указанных истцом, а также реальную возможность предоставления ему этого участка.

Рассмотрим некоторые более конкретные аспекты земельных споров, встречающихся в работе судов общей юрисдикции.

В частности, такие споры могут возникнуть в связи с отказом в предоставлении гражданину земельного участка либо прекращением его собственности, владения или пользования земельным участком. Суд, признав жалобу обоснованной, выносит решение о признании права истца на земельный участок. Данное судебное решение является основанием, при наличии которого органы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним обязаны осуществить государственную регистрацию права на землю или сделки с землей в порядке, установленном законом (п. 2 ст. 59 ЗК РФ).

Земельные споры возникают при нарушении местной администрацией порядка исполнения Указа Президента РФ от 7 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю»¹. В нем, например, установлено, что при передаче сельскохозяйственных угодий в собственность гражданам и юридическим лицам им бесплатно передаются в собственность земельные участки, занятые кустарником, мелколесьем и другими несельско-

¹ СЗ РФ, 1996, № 11, ст. 1026.

хозяйственными угодьями и расположенные между участками продуктивных земель в границах отводимого земельного массива. А земельные участки, выбывшие из сельскохозяйственного оборота, передаются бесплатно гражданам и юридическим лицам, получающим земельные участки впервые или дополнительно к имеющимся, для производства сельскохозяйственной продукции при условии финансирования ими не менее 50 процентов стоимости работ по освоению земель. Если гражданин или юридическое лицо встретят препятствия со стороны местной администрации в реализации названных земельных прав, они вправе обратиться с жалобой и защитой в судебные органы.

Аналогичные споры могут возникать при реализации Указа Президента РФ от 16 мая 1997 г. № 485 «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами»¹. Указ предусматривает право приобретения в собственность земельных участков (долей земельных участков), на которых расположены ранее приватизированные здания, строения, сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства, в первую очередь физическими и юридическими лицами - собственниками указанных объектов недвижимости. При отсутствии документов, подтверждающих права на земельный участок, он предоставляется в фактических границах существовавших (существующих) под приватизированными предприятиями на дату утверждения плана приватизации; под зданиями, строениями, сооружениями, помещениями, объектами незавершенного строительства - на дату вступления в силу права собственности на объект недвижимости.

Надо помнить также, что Пленум Верховного Суда РФ от 22 апреля 1992 г., о котором уже говорилось, подчеркнул также, что судам общей юрисдикции подведомственны требования граждан о признании неправомерным отказа местной администрации в предоставлении земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства, строительства индивидуального жилого дома, для индивидуального садоводства и огородничества, для создания крестьянского (фермерского) хозяйства.

Таким образом, законодательная и судебная практика

¹ СЗ РФ, 1997, № 20, ст. 2240.

идут по пути всестороннего рассмотрения и разрешения судами земельных споров.

Проверяя законность и обоснованность отказа местной администрации в предоставлении земельного участка, суды выясняют, имеются ли условия, при наличии которых гражданин может претендовать на получение участка, выясняют местоположение, размер, пригодность земельного участка, по поводу которого возник спор, для использования в целях, указанных истцом, и выявляется также реальная возможность предоставления истцу этого участка. Выполняя эти требования, предписанные судам постановлением Верховного Суда РФ, районный суд возлагает на себя тем самым сложные землеустроительные функции, направленные на распоряжение землей, что, по мнению некоторых авторов¹, выходит за пределы его полномочий.

Не совсем понятно разъяснение Пленума Верховного Суда РФ № 6 от 22 апреля 1992 г. о том, что суд вправе принять к производству и рассмотреть по существу требование гражданина, если его заявление о предоставлении земельного участка не было рассмотрено местной администрацией в предусмотренный срок. Надо ли понимать это разъяснение как обязанность суда указать в решении размер либо нахождение предоставляемого земельного участка, и реально предоставить судом этот участок в натуре, или только суд обязан вынести решение, обязывающее местную администрацию вынести решение о предоставлении земельного участка заявителю, то есть подтвердить его право на земельный участок, оставив на усмотрение местной администрации определение его размера и местонахождения.

Пленум Верховного Суда РФ требует, чтобы в заявлении, с которым гражданин обращается в суд в случае отказа в предоставлении земельного участка, были указаны цель использования и размеры земельного участка, которые истец просит предоставить. В противном случае судья выносит определение об оставлении заявления без движения.

Аналогичную категорию конфликтов составляют споры по поводу жалоб граждан на отказ в регистрации и выдаче местной администрацией государственных актов, удосто-

¹ Дикусар В.М. Разрешение земельных споров по законодательству РФ. //Государство и право. - 1996, № 10, с. 44.

веряющих право собственности на землю либо на отказ в регистрации договора аренды земли. В эту группу входят также споры о признании неправомерными решений администрации в предоставлении служебного земельного надела либо о предоставлении земельных участков другим лицам с нарушением прав и законных интересов иных собственников либо землепользователей.

В судебной практике возможны иски членов сельскохозяйственных организаций о предоставлении им земельной доли в натуре. Право на владение земельной долей они получили в ходе аграрной реформы и реорганизации колхозов и совхозов. Как известно, Указом Президента РФ от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» на органы исполнительной власти субъектов Федерации возлагалась обязанность установить предельные размеры земельных участков, предоставляемых крестьянским (фермерским) хозяйствам, а районные органы исполнительной власти обязаны были совместно с землеустроительными органами (ныне органы Росземкадастра) установить среднерайонные нормы бесплатной передачи земли в собственность граждан с учетом качества земли. Местной администрации предписывалось обеспечить контроль за реализацией прав членов колхозов и работников совхозов на беспрепятственный выход из них для создания крестьянских (фермерских) хозяйств. Руководителям хозяйств было предложено в течение одного месяца со дня подачи заявления о создании такого хозяйства выделять земельные доли для работника и членов его семьи в натуре. Среднерайонную норму земельной доли крестьянам-фермерам и земельный участок гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, жилищного строительства, огородничества в сельской местности разрешено было передавать в собственность бесплатно.

Право на получение земельной доли бесплатно в ходе аграрной и земельной реформы получили работники колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, пенсионеры этих хозяйств, проживающие на их территории, лица, занятые в социальной сфере на селе.

При определении земельной доли учитывались все сельскохозяйственные угодья в границах хозяйств, за исключением земель, переданных в ведение сельских, городских администраций, в том числе земель приусадебного

фонда, участков, занятых сенокосами и пастбищами общественного пользования, включенных в фонд перераспределения земель, используемых сортовых участков для испытания новых сортов сельскохозяйственных культур, переданных хозяйству в аренду. Размер индивидуальных земельных долей устанавливался независимо от трудового участия (вклада) работника и определялся в натуральном и стоимостном выражении. Выделение земельных долей в натуре лицам, выходящим из сельскохозяйственных предприятий (организаций), являлось обязательным, кроме случаев, предусмотренных п. 20-23 и 26 Положения о реорганизации колхозов, совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий, утвержденного постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1992 г. Эти особенности распространялись на отдельные виды сельскохозяйственных предприятий, в частности, на племенные хозяйства, селекционные центры-, учебно-опытные хозяйства, птицефабрики, городские сельскохозяйственные организации либо расположенные в субтропической зоне.

Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» расширил круг собственников земельных долей, имеющих право без согласия других собственников на выдел земельного участка в натуре не только для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, но и для сдачи земли в залог и аренду, расширения до установленной нормы участка, используемого под личное подсобное хозяйство и индивидуальное жилищное строительство.

Для ускорения процедуры оформления права на земельный участок и на выдел участка в натуре местная администрация согласно названному Указу была обязана рассматривать заявления граждан в месячный срок с момента их подачи, а копии решений о предоставлении земельного участка в собственность, о выделе земли либо об отказе в этом выдавать в семидневный срок с момента принятия решения. Соответствующие свидетельства о праве собственности на земельный участок должны выдаваться в течение десяти суток с момента принятия решения местной администрацией.

Названный нами Указ Президента РФ* еще раз подчеркнул, что все споры, связанные с приобретением, отчуждением земельных участков, а также другие земельные споры рассматриваются в судебном порядке. При этом

местоположение земельного участка, выделяемого в счет земельных долей для образования крестьянского (фермерского) хозяйства, сельскохозяйственного кооператива, иных сельскохозяйственных организаций и личного подсобного хозяйства, определяется в месячный срок по согласованию между собственниками земельных долей. В случае разногласий решение принимает орган местного самоуправления. При решении этого вопроса должно быть обеспечено компактное размещение земель выделяемого участка.

Неполное знание законодательных и иных правовых актов о правах граждан на землю часто приводит к судебным ошибкам. Например, бывший член колхоза «Заветы Ильича», преобразованного в ассоциацию крестьянских хозяйств, вышел из хозяйства и потребовал выделения принадлежащего на его долю земельного участка для ведения своего крестьянского хозяйства. В установленный срок он ответа не получил и потому за защитой своего права обратился с иском в суд. Суд его иск удовлетворил. Но, принимая решение, суд не выяснил статус хозяйства. Оно функционировало как опытное хозяйство, из которого истец не был вправе получить земельный участок в натуре. Для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства администрация района должна была выделить ему участок из земель, находящихся в его распоряжении (запаса или фонда перераспределения). В связи с этим заместитель Председателя Верховного Суда РФ принес протест на предмет отмены всех судебных постановлений по данному делу¹.

При разрешении подобных и смежных с ними земельных споров в настоящее время следует иметь в виду положения ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». До введения в действие федерального закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения оборот земельных участков сельскохозяйственного назначения осуществляется в соответствии с гражданским законодательством и ЗК РФ с учетом лесного законодательства, законодательства об охране окружающей среды, специальных федеральных законов, содержащих нормы земельного права о данной категории земель, а

¹ См.: Андреев Ю.Н. Об имущественных, трудовых и земельных правах участников сельскохозяйственных коммерческих организаций. - Богучар, 1997, с. 35.

также с учетом следующих положений.

При переходе права на земельный участок от одного собственника земельного участка, землепользователя, землевладельца, арендатора земельного участка к другому категория и целевое назначение такого земельного участка не подлежат изменению.

В тех субъектах Федерации, оборот земель в которых до введения в действие ЗК РФ регулировался соответствующими законами указанных субъектов, оборот земель сельскохозяйственного назначения продолжает регулироваться законами этих субъектов до введения в действие федерального закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица могут владеть и пользоваться земельными участками сельскохозяйственного назначения только на праве их аренды.

Приватизация земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не допускается.

Не совсем пока ясна судебная практика по вопросу о дальнейшей судьбе права на земельный участок (земельную долю), внесенный в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества или в паевой фонд сельскохозяйтели. Так, Д. и Т. обратились в районный суд с иском к АО «Междуречье» о выделении имущественных и земельных паев, которые они добровольно передали в качестве учредительного взноса в АО «Междуречье», будучи пенсионерами колхоза, реорганизованного впоследствии в акционерное общество. Районный суд отказал в иске, мотивируя свое решение тем, что истцы, как участники акционерного общества, должны сами продать свои имущественные и земельные доли другим членам общества, а общество не обязано выкупать земельный пай при выходе учредителей из его состава. Судебная коллегия Верховного Суда РФ удовлетворила протест Заместителя Генерального прокурора РФ и отменила решение суда, указав при этом, что в деле отсутствуют документы о регистрации акционерного общества, письменные заявления истцов о вступлении в него. Районный суд не истребовал устав общества, не установил, какой по форме организацией является ответчик. Если по существу АО «Междуречье» - товарищество с ограниченной ответственностью, то в случае выхода

участника его доля должна выделяться из стоимости имущества предприятия¹.

В Рекомендациях о порядке распоряжения земельными долями и имущественными паями, одобренными постановлением Правительства РФ от 1 февраля 1995 г. № 96 предусмотрено правило о внесении в качестве вклада в уставный капитал сельскохозяйственных коммерческих организаций земельных долей или права пользования ими. Их внесение осуществляется на основании учредительных документов. При внесении в уставный капитал права пользования земельной долей учредительный договор должен содержать условия осуществления этого права. По истечении срока, на который было внесено право пользования земельной долей в уставный капитал, собственник земельной доли сохраняет возможность выделения в натуре земельного участка в счет доли в случаях, предусмотренных земельным законодательством. При внесении земельных долей в уставный капитал сельскохозяйственных коммерческих организаций с передачей права собственности юридическому лицу выдается свидетельство. На право собственности на этот земельный участок коммерческой организации, а свидетельство о праве собственности на занимаемую долю, внесенную в уставный капитал в указанной организации, теряет юридическую силу. В Рекомендациях также предусмотрено, что при наличии разногласий по поводу выделения земельных участков, а также при отсутствии согласия о способе определения местоположения этих участков спор разрешается в суде.

Есть особенности решения этой проблемы в сельскохозяйственных кооперативах. Согласно ФЗ от 8 декабря 1995 г. «О сельскохозяйственной кооперации»² член (участник) сельскохозяйственной организации вправе передать выделенный ему земельный участок или причитающуюся ему земельную долю в счет паевого взноса в паевой фонд кооператива (с условием или без условия их возврата в натуральной форме в случае выхода из кооператива) либо передать земельный участок, находящийся в его собственности кооперативу в аренду на условиях, установленных законодательством. В соответствии с уставом кооператива

¹ См.: Законность, 1995, № 1, с. 63.

² СЗ РФ, 1995, № 50, ст. 4870; 1997, № 10, ст. 1120; 1999, № 8, ст. 973; РГ, 2002, 26 марта.

либо в соответствии с решением общего собрания членов кооператива и с согласия лица, выходящего из кооператива, может быть предусмотрена выплата стоимости паевого взноса в виде земельного участка или другого имущества кооператива. При выделе земельного участка в счет паевого взноса размер земельного участка определяется, исходя из размера паевого взноса члена кооператива и стоимости земельного участка, на основании которой он был зачислен в паевой взнос. Местонахождение земельного участка, выделяемого выходящему члену кооператива в счет паевого взноса в соответствии с уставом кооператива или в соответствии с решением общего собрания членов кооператива либо решением суда, устанавливается решением кооператива (ст. 18).

Обсуждаемый вопрос усложнился из-за того, что ГК РФ 1994 г. признал право собственности, в том числе на уставный капитал, состоящий из земельных участков (долей) за самими юридическими лицами. В этой связи возник принципиальный вопрос: распространяется ли требование нового ГК РФ в этой части на земельные отношения в аграрном секторе в полной мере, и имеет ли он (ГК РФ) приоритетное значение по сравнению с ЗК РФ, регулирующим аналогичные отношения. Однозначного ответа на этот вопрос нет¹.

Применение норм ГК РФ к правилам о возврате земельных участков лишь на компенсационной основе находится в противоречии с Конституцией РФ, устанавливающей, что право частной собственности на земельные участки охраняется законом. Никто не может быть лишен своего права на земельный участок, который был ему государством бесплатно предоставлен в ходе земельной реформы. Это допустимо только с согласия самого гражданина.

Имеются проблемы в судебной практике при разрешении дел о наделении земельными участками работников социальной сферы села. Президент РФ издал Указ от 2 марта 1992 г. № 213 «О порядке установления нормы бес-

¹ См.: Крассов О.И. Актуальные проблемы земельного и экологического права. Материалы научно-практической конференции //Государство и право. — 1995, № 12, с. 136; Жариков Ю.Г. Разграничение сферы действия земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений //Государство и право. - 1996, № 2, с. 44-54.

платной передачи земельных участков в собственность граждан»¹. В нем установлено, что при определении среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в собственность принимаются во внимание и лица, занятые в социальной сфере села.

Отсюда у судей возник вопрос: включаются ли работники социальной сферы села в списки на получение земельных участков в обязательном порядке, или лица этой категории учитываются только при определении среднерайонной нормы.

Положением о реорганизации колхозов, совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий, утвержденным постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1992 г.², работникам социальной сферы села было предоставлено беспорное право на включение в списки претендентов на земельные доли (независимо от согласия трудового коллектива). Однако в этой связи возник вопрос: могут ли быть удовлетворены иски сотен граждан (работников социальной сферы села), не получивших право на земельные доли до 4 сентября 1992 г. Такие иски действительно имеют место в судебной практике. Кроме того, некоторые трудовые коллективы и местные администрации и после названного срока продолжали включать работников социальной сферы села в списки собственников земельных долей.

В более худшем положении оказались пенсионеры социальной сферы села, которые вообще не были включены в перечень лиц, которым разрешалось претендовать на земельные доли³.

Исходя из смысла земельной реформы и ее правовых основ, надо считать, что требования названных нами граждан о наделении их земельными долями бесплатно за счет земель сельскохозяйственного назначения подлежат удовлетворению. При невозможности обеспечить это (в случаях отсутствия соответствующих земель в хозяйствах, ликвидации, реорганизации этих хозяйств) земельные участки следует предоставлять за счет районного фонда перераспределения земель, переданных в ведение сельской, по-

¹ Ведомости РФ, 1992, № 11, ст. 561.

² СА РФ, 1993, № 13, ст. 931; № 25, ст. 2219.

³ См.: Кулыгина С. Кому полагается земельный пай? //Российская юстиция. - 1996, № 11.

селковой администрации.

Суд, рассматривая земельный спор, обязан принять решение в соответствии с законом (ч. 2 ст. 120 Конституции РФ). Это конституционное правило возлагает на суд обязанность сверять предписания всех иных подзаконных правовых актов с требованиями, сформулированными в законе. Если суд придет к убеждению, что закон противоречит Конституции РФ, он вправе разрешить дело по существу, руководствуясь соответствующими нормами Конституции¹. А в тех случаях, когда возникают сомнения в вопросе о том, соответствует ли Конституции примененный и подлежащий применению по конкретному делу закон, суд вправе обратиться с соответствующим запросом в Конституционный Суд РФ (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ).

Судам общей юрисдикции подведомственны многие виды земельных споров. Они рассматривают конфликты между членами дачных некоммерческих объединений, ставшими по новому законодательству собственниками дачи, о порядке пользования земельными участками², требования собственников жилых домов, считающих неправильным изъятие у них земельных участков для государственных нужд и снос в связи с этим их домов³, требования об устранении препятствий в пользовании земельным участком в порядке защиты права пользования⁴.

В городах и иных поселениях нередки споры по поводу раздела земельных участков. Например, постановлением главы администрации пос. Ашукино от 6 января 1997 г. за собственниками дома № 8/10 по улице Ломоносова был закреплен земельный участок размером в 915 кв. м. Кириенко П.И. (собственник 0,45 долей указанного дома) обратился в суд Пушкинского района Московской области с иском к Меркушиной Л.И. (собственнице 0,55 долей названного дома) о разделе земельного участка при доме. Он просил выделить ему размер участка, соответствующий его доле в праве собственности на дом.

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия». - Бюллетень ВС РФ, 1996, № 1, с. 3.

² Бюллетень ВС РСФСР, 1991, № 11, с. 1.

³ Бюллетень ВС РСФСР, 1991, № 11, с. 10.

⁴ Бюллетень ВС РСФСР, 1992, № 6, с. 5-6.

По делу была назначена и проведена землеустроительная экспертиза. Экспертом были предоставлены три варианта раздела земельного участка.

Стороны стали собственниками дома в порядке наследования в 1994 г. Они произвели раздел дома в судебном порядке. Из объяснений сторон в судебном заседании выяснено, что внутренний забор, разделяющий участки, был установлен летом 1996 г. Истец с его установкой не согласен.

Суд, оценив экспертные варианты раздела земельного участка, наиболее приемлемым и удобным для раздела участка признал третий вариант, позволяющий выделить сторонам участка земли по размеру, соответствующие долям сторон в праве собственности на землю. Первый вариант не соответствовал этому подходу, по нему истцу выделялся земельный участок на 55 кв. м меньше по площади, чем приходится на его долю. Кроме того, стороны не настаивали на разделе участка по этому варианту. Второй вариант незначительно отличался от третьего, но граница участка, выделяемого истцу слева по фасаду располагается на удалении всего одного метра от дома, что затрудняет обслуживание и ремонт дома.

Оценив собранные доказательства по делу, суд решил произвести раздел спорного участка, выделив в пользование Кириенко П.И. земельный участок размером 412 кв. м, указав его границы, в пользование Меркушиной Л.И. земельный участок размером 503 кв. м, указав его границы. Решение суда истцами обжаловано не было.

При разрешении подобных споров следует подчеркнуть следующие правовые подходы. Действующее земельное законодательство разрешает гражданам и юридическим лицам образовывать общую совместную или общую долевую собственность путем добровольного объединения принадлежащих им земельных участков, земельных долей (паев)¹. Одновременно российское земельное законодательство не запрещает раздела земельных участков между собственниками на самостоятельные объекты собственности. Однако размеры земельных участков, разрешенных для раздела, нормируются законодательством субъектов

¹ См.: п. 2 Указа Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России». - СА РФ, 1993, № 44, ст. 4191; № 52, ст. 5085.

Федерации. Например, решением Московского областного совета от 16 декабря 1992 г. № 4/28 «О предельных размерах земельных участков, предоставляемых гражданам на территории Московской области» установлено: при разделе между наследниками земельных участков, предоставленных для ведения садоводства, минимальным размером признается участок в 0,02 га¹.

По Закону Саратовской области «О земле», принятому Саратовской областной думой 12 ноября 1997 г.² установление предельных (минимальных и максимальных размеров земельных участков) отнесено к компетенции Саратовской областной думы. При этом названный Закон предусматривает, что земельный участок может быть делимым и неделимым. Земельный участок **неделимым** может быть признан на основании закона. Неделимым признается земельный участок, который по своему целевому и хозяйственному назначению и разрешенному использованию не может быть разделен на самостоятельные земельные участки.

Закон Саратовской области «О земле» установил следующие порядок раздела земельных участков.

Земельный участок, **находящийся** в общей долевой собственности, может быть разделен между ее участниками по соглашению между ними.

Участник общей долевой собственности на земельный участок вправе требовать выдела своей земельной доли из земельного участка в натуре (на местности).

При недостижении участниками общей долевой собственности соглашения о способе и **условиях** раздела общего земельного участка или выдела земельной доли одного из них, участник общей долевой собственности на земельный участок вправе требовать выдела своей земельной доли из общего земельного участка в натуре (на местности) в судебном порядке.

• Если выдел земельной доли в натуре не допускается законом или невозможен без причинения вреда земельному участку, находящемуся в общей собственности, и все-таки, что прочно с ним связано, собственник имеет право на

¹ См.: Недвижимость в Москве и Московской области. Сборник нормативных актов. Земельные отношения. Жилые помещения. Нежилые помещения. - М., Спарк, 1993, с. 281.

² См.: Саратовские вести, 1997, 19 ноября.

выплату компенсации, соразмерной стоимости земельного участка.

В случае если определенная в праве общей собственности земельная доля не может быть выделена в натуре в установленном размере, собственник вправе требовать компенсации этой разницы.

Выплата компенсации участнику общей долевой собственности на земельный участок остальными собственниками, вместо выдела земельной доли в натуре (на местности), допускается с его согласия.

Кредитор участника долевой собственности вправе предъявить требование о выделении доли его должника для обращения на нее взыскания.

Раздел земельного участка, находящегося в общей совместной собственности, и выдел из него земельной доли может быть осуществлен при условии предварительного определения земельной доли в порядке, предусмотренном федеральным и областным законодательством.

В последние годы в Российской Федерации возрожден институт мировых судов. Согласно ФЗ от 17 декабря 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации»¹ мировой судья рассматривает в первой инстанции (в числе других дел) дела об определении порядка пользования земельными участками, строениями и другим недвижимым имуществом. Кроме того, в его компетенцию входит рассмотрение дел о разделе между супругами совместно нажитого имущества и дел по имущественным спорам при цене иска, не превышающей 500 минимальных размеров оплаты труда, установленных законом на момент подачи заявления. Эти положения имеют отношение к разрешению земельных споров, поскольку земельные участки по гражданскому законодательству признаны недвижимым имуществом.

3. Разрешение земельных споров в арбитражных судах

Арбитражные суды в Российской Федерации являются федеральными судами и входят в судебную систему России. Систему этих судов составляют Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные суды округов и арбитражные.

¹ СЗ РФ, 1998, № 51, ст. 6270.

суды субъектов Федерации. Полномочия названных арбитражных судов указаны в ст. 10, 26, 36 ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»¹. Они конкретизированы в постановлении Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 августа 1992 г. № 12/12² и изложены также в ст. 22 АПК РФ³. Так, арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам, возникающим из гражданских, административных и иных правоотношений, если они возникают между юридическими лицами, гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющими статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке.

Исходя из смысла п. 2 ст. 22 АПК РФ к подведомственности арбитражных судов должны относиться, в частности, такие земельные споры:

- о разногласиях по договору (земельной сделке), заключение которого предусмотрено законом или передача разногласий по которому на решение арбитражного суда согласована сторонами;

- об изменении условий или расторжении договора по поводу земельной сделки;

- о признании права собственности на земельный участок;

- об истребовании собственником или иным законным владельцем земельного участка из чужого незаконного владения;

- о нарушении прав собственника или иного законного владельца земельного участка, не связанном с лишением владения;

- о возмещении убытков, причиненных нарушением земельных прав юридических лиц или граждан, признанных индивидуальными предпринимателями;

- о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующими законам и иным нормативным правовым актам и нарушающими земельные права и законные инте-

¹ СЗ РФ, 1995, № 18, ст. 1589.

² Бюллетень ВС РФ, 1992, № 11, с. 3-5.

³ СЗ РФ, 1995, № 19, ст. 1709.

рессы организаций и граждан, признанных индивидуальными предпринимателями;

о взыскании с организаций и граждан, признанных индивидуальными предпринимателями, штрафов, наложенных государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, осуществляющими контрольные функции за соблюдением земельного законодательства, если федеральным законом не предусмотрен бесспорный (безакцептный) порядок их взыскания.

Для подтверждения реальности и эффективности работы арбитражных судов приведем ряд примеров из их судебной практики.

Пензенский областной арбитражный суд 11 октября 1994 г. рассмотрел иск областного комитета по охране окружающей природной среды о причинении вреда земле утечкой бензина. Она произошла 24 ноября 1993 г. Уровень загрязнения был высоким: все ПДК сильно превышены, загрязнена земля площадью в 400 кв. метров. Ответчиками были признаны АО «Пензаэнерго», фирма «Ада» и ППЖТ (перевалочный пункт железнодорожного транспорта), а именно - собственник, получатель, перевозчик. По их вине был причинен ущерб. Арбитражный суд взыскал с каждого ответчика пропорционально его вине: с акционерного общества - 9841700 руб., с фирмы - 19083414 руб., с ППЖТ - 3280569 рублей. В деле присутствовали акты экспертизы, расчетные данные. Решение суда ответчики не обжаловали.

Другой пример. Распоряжением Президента Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. № 133-р в соответствии с законодательством запрещены распашка пастбищных угодий и черных земель. Крестьянское хозяйство «Баатар» Яшкульского района получило от местной администрации 300 га земли с целевым назначением под пастбищное животноводство. Но хозяйство самовольно распашало 100 га угодий, чем нарушило почвенный покров и создало угрозу эрозии почв. Хозяйство провело некоторые меры по улучшению земель, но ущерб не был полностью восстановлен. При рассмотрении иска в арбитражном суде размер иска истцом был снижен в три раза и суд взыскал требуемую сумму. Ответчик решение арбитражного суда не обжаловал.

вал¹.

Гражданское законодательство (п. 3¹ ст. 222 ГК РФ) допускает признание права собственности на самовольно возведенную постройку при условии, что лицу, осуществившему строительство в установленном порядке, будет выделен земельный участок под возведенным строением. В судебной практике возникали вопросы о том, как следует понимать положение закона о необходимости выяснения того, будет ли земельный участок выделен в установленном порядке и на какой стадии процесса суд должен сделать это. В законе порядок разрешения вопроса о выделении земельного участка под этой постройкой не регламентирован.

Пленум Верховного Суда РФ и Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в п. 34 постановления от 1 июля 1996 г. № 6/6 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» рекомендовал судам предлагать истцу представлять доказательства, свидетельствующие о предоставлении ему в установленном порядке земельного участка, на котором расположена самовольная постройка, на стадии подготовки дела к судебному разбирательству. Однако не будет ошибкой, если суд выяснит этот вопрос в ходе судебного разбирательства до вынесения решения.

Нередки конфликты с собственниками сносимых домов и в связи с предоставлением им взамен квартир в домах государственного или общественного жилищного фонда, компенсацией стоимости сносимых домов или переносом домов на новое место по их желанию с предоставлением другого земельного участка, на котором для них возводится новый дом.

Так, администрация г. Ельца обратилась в суд с иском к К. о выселении из принадлежащего ему дома, подлежащего сносу в связи с изъятием земельного участка для строительства автодорожной эстакады через ручей Ельчик, во вновь возведенный жилой дом в другом районе города.

К. иск не признал, ссылаясь на то, что его не устраивает месторасположение предлагаемого администрацией зе-

¹ См.: Комментарий к земельному законодательству Российской Федерации /Под ред. Боголюбова С.А. - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 1998, с. 347-348.

мельного участка, и предъявил встречное требование о выделении ему других участков по выбору.

Решением суда иск администрации о выселении К. во вновь возведенный дом на выделенном для этого по усмотрению администрации земельном участке был удовлетворен, а требования ответчика выделить ему один из нескольких участков по его желанию были оставлены без удовлетворения. Это решение является правильным.

Как было установлено при рассмотрении дела, при разрешении вопроса о том, в какой форме К. должны быть компенсированы расходы, связанные с изъятием земельного участка и сносом дома, ответчик выразил желание получить другой земельный участок и поселиться во вновь возведенном на нем индивидуальном жилом доме. Суд правильно указал в решении на то, что, хотя желание собственника сносимого дома о месте расположения дома, предоставленного для нового строительства земельного участка должно учитываться, окончательное решение по этому вопросу входит в компетенцию местного органа исполнительной власти. При рассмотрении дела судом не было установлено каких-либо злоупотреблений со стороны этих органов либо нарушений прав К. на получение земельного участка для строительства нового дома. Предложенный ответчику земельный участок расположен в исторической центральной части г. Ельца и, согласно заключению экспертов, проводивших биолого-почвенную экспертизу, пригоден для сельскохозяйственного использования, плодородие и качественный состав почвы превышают средние для города показатели. Этот участок по размеру больше изымаемого у ответчика.

Индивидуальный жилой дом, в который был выселен К., по строительно-техническим характеристикам, стоимости, размеру жилых и подсобных помещений значительно превосходит дом, подлежащий сносу.

При таких обстоятельствах дела суд пришел к правильному выводу о то, что переселение ответчика в предоставленный ему новый дом законных прав К. не нарушает.

Арбитражными судами рассматриваются споры о признании незаконными постановлений местных администраций, нарушающих земельные права юридических лиц. Например, товарищество с ограниченной ответственностью «Колхоз им. 50-тия СССР» обратился в арбитражный суд

Курганской области с иском о признании недействительным постановления администрации Курганского района о предоставлении земель П. для ведения крестьянского хозяйства.

При разрешении спора по существу судом было установлено, что выделение в натуре земельного участка П. произведено с нарушением действующего законодательства. Выдел земельных долей в натуре из земель сельскохозяйственных предприятий производится после предварительного согласования с ними местоположения изымаемого земельного участка с учетом требований по рациональной организации территории и компактного землепользования.

Согласно ГК РФ (ст. 252) и Рекомендаций по подготовке и выдаче документов о праве на земельные доли и имущественные пай, одобренных постановлением Правительства РФ от 1 февраля 1995 г. № 396 решение о местоположении выделяемых земельных участков оформляется по соглашению всех участников долевой собственности протоколом, который должен быть подписан всеми собственниками земли или их представителями, а также районным органом по землеустройству.

Решением арбитражного суда, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции, иск был удовлетворен. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ их постановления оставил в силе.

Предметом рассмотрения арбитражного суда могут быть иски об установлении юридических фактов. Индивидуальное частное предприятие «Фирма «Союз» обратилось в арбитражный суд Омской области с иском об установлении факта выделения (отвода) фирме в бессрочное (постоянное) пользование земельного участка площадью один гектар, расположенного по адресу: г. Омск, ул. Перелетова, 12. Исковые требования были удовлетворены.

По протесту заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ постановил производство по делу прекратить.

Согласно п. 2 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 31 октября 1996 г. № 13 арбитражные суды принимают к своему производству и рассматривают заявления об установлении юридических фактов при наличии в совокупности следующих условий:

если согласно закону факт порождает юридические последствия, то есть влечет возникновение, изменение или

прекращение правоотношений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

если установление юридического факта не связывается с последующим разрешением спора о праве, подведомственного арбитражному суду;

если заявитель не имеет другой возможности получить либо восстановить надлежащие документы, удостоверяющие юридический факт;

если действующим законодательством не предусмотрен иной (внесудебный) порядок установления юридического факта.

Между тем в соответствии с нормами права, регулирующими отношения землепользования, возникновение, изменение или прекращение права землепользования могло иметь место лишь на основании актов соответствующих государственных органов или органов местного самоуправления.

Заявителем не представлены какие-либо правоустанавливающие документы на данный земельный участок либо доказательства, подтверждающие факт принадлежности землеотводных документов Фирме «Союз». Кроме того, между администрацией города Омска и заявителем имеется спор о признании за фирмой права бессрочного пользования этим земельным участком, занятым автостоянкой. При этих условиях дело было прекращено.

В арбитражной практике встречаются споры в связи с залогом земельных участков. Например, акционерное общество открытого типа «Торговый дом «Селенские сады» обратилось в арбитражный суд Астраханской области с иском к Сберегательному банку РФ в лице Астраханского банка о признании недействительным договора от 22 ноября 1995 г. о залоге одноэтажного дома нежилого строения. Решением Арбитражного суда исковое требование было удовлетворено.

В протесте заместителя Председателя ВАС РФ предлагалось постановление апелляционной инстанции отменить, решение суда первой инстанции оставить в силе.

Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ протест удовлетворил по следующим основаниям.

Решением суда первой инстанции от 11 июля 1997 г. договор о залоге нежилого строения от 22 ноября 1995 г. обоснованно признан недействительным. В соответствии с п. 3 ст. 340 ГК РФ ипотека здания или сооружения допус-

кается только с одновременной ипотекой по тому договору земельного участка, на котором находится это здание или сооружение, либо части этого участка, функционально обеспечивающей закладываемый объект, либо принадлежащего залогодержателю права аренды этого участка или его соответствующей части.

Материалами дела подтверждено, что истец является арендатором земельного участка, на котором расположено заложенное здание, согласно договору аренды от 17 сентября 1993 г. со сроком действия до 2000 г.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. (п. 45), если лицо по договору ипотеки передает в залог только здание или сооружение, а право аренды земельного участка не является предметом залога, такой договор должен считаться ничтожной сделкой согласно ст. 168 ГК РФ. Учитывая изложенное, решение арбитражного суда Астраханской области по названному делу было оставлено в силе¹.

4. Полномочия Конституционного Суда РФ по укреплению земельного правопорядка

Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом (п. 4 ст. 125 Конституции РФ).

В качестве примера можно привести постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской.

Гражданка Т.В. Близинская проживает в поселке Косино города Москвы в жилом доме, расположенном на земельном участке площадью 0,2291 га. Имущественные права на этот участок принадлежавшие ее семье с 1824 г., с 1913 г., как следует из представленных материалов, подтверждены документально. В 1963 г. Т.В. Близинская,

¹ Вестник ВАС РФ, 1998, № 9.

вступив в права наследства, на законных основаниях приобрела право собственности на дом и право на постоянное (бессрочное) пользование земельным участком.

При переоформлении права землепользования рабочая комиссия префектуры Восточного административного округа города Москвы решением от 6 июня 1996 г. закрепила за Т.В. Близинской право пожизненного наследуемого владения на 0,06 га. В отношении остальной части участка ей было предложено оформить договор аренды сроком на 49 лет. Преображенский межмуниципальный суд города Москвы, куда Т.В. Близинская обратилась с иском о признании права пожизненного наследуемого владения на земельный участок в полном размере, решением от 9 сентября 1997 г. в удовлетворении ее требований отказал, сославшись в том числе на Закон города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве». Поданные Т.В. Близинской кассационная и надзорная жалобы оставлены без удовлетворения. Городская комиссия по предоставлению земельных участков и градостроительному регулированию при правительстве Москвы решением от 28 апреля 1999 г. признала за ней право пожизненного наследуемого владения на 0,12 га. В отношении остальной части земельного участка вопрос остался нерешенным.

В своей жалобе Т.В. Близинская оспаривает конституционность ч. 2 ст. 16 Закона города Москвы от 16 июля 1997 г. «Об основах платного землепользования в городе Москве» (в ред. от 29 сентября 1999 г.). На основании содержащейся в ней нормы, как утверждает в жалобе, была «реквизирована» часть принадлежащего заявителю земельного участка, что противоречит требованиям ч. 3 ст. 36 Конституции РФ, согласно которой условия и порядок пользования землей определяются федеральным законом и ст. 55 (ч. 2, 3) Конституции РФ, исключающей умаление прав и свобод человека и гражданина и допускающей их ограничение только в конституционно одобряемых целях на основании федерального закона.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу является положение ч. 2 ст. 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» (на момент применения содержавшееся в ст. 15), в силу которого гражданам-домовладельцам, постоянно зарегистрированным в принадлежащих им на праве собственности домах, расположенных на земельных участках на

территории города Москвы, предоставляется право пожизненного наследуемого владения этими земельными участками, причем в пределах Московской кольцевой автомобильной дороги размер таких участков ограничивается площадью 0,06 га, а за ее пределами - 0,12 га, сверх же указанных площадей земельные участки предоставляются в аренду.

Согласно ст. 35 (ч. 3) Конституции РФ никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Раскрывая конституционно-правовой смысл понятия «имущество», использованного в данной статье, Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что им охватываются не только право собственности, но и вещные права (постановление от 16 мая 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений подп. 4 ст. 104 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и от 3 июля 2001 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений подп. 3 п. 2 ст. 13 ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций» и п. 1, 2 ст. 26 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»). Следовательно; ст. 35 (ч. 3) Конституции РФ гарантируется защита не только права собственности, но и таких имущественных прав, как право постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком. Земельный участок является для землепользователя именно «своим имуществом» (что должно признаваться всеми субъектами права) и как таковое не может быть изъят иначе как на основании судебного решения и лишь при условии предварительного и равноценного возмещения.

Такой подход, как указал Конституционный Суд РФ в постановлении от 16 мая 2000 г., корреспондирует толкованию понятия «свое имущество» Европейским судом по правам человека, лежащему в основе применения им ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Европейский суд по правам человека исходит из того, что каждый имеет право на беспрепятственное пользование и владение своим имуществом, в том числе в рамках осуществления вещных прав, также подлежащих защите на основании указанного Протокола.

Таким образом, по смыслу ст. 17 (ч. 1), 35 (ч. 3) и 55 (ч. 1) Конституции РФ во взаимосвязи с соответствующими международно-правовыми нормами, в отиошении права постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного на-

следуемого владения земельными участками действует механизм защиты, гарантированный ст. 35, 45 и 46 Конституции РФ.

Положения ч. 2 ст. 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве», в соответствии с которым находящийся в пользовании гражданина земельный участок в части, превышающей предельные для города Москвы нормы площади, предоставляемой в пожизненное наследуемое владение, передаются ему по договору аренды, ставит граждан, имеющих большемерные земельные участки, в менее выгодные условия, ограничивая их использование в полном размере сроком аренды и возлагая на этих граждан обязанность нести расходы в виде арендной платы. Тем самым законом субъекта Федерации введены ограничения не только права пользования и владения таким имуществом, как земельный участок, но и конституционной свободы договора, что противоречит ст. 55 (ч. 2, 3) Конституции РФ.

Часть 2 ст. 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» не отвечает обращенному к законодателю конституционному требованию определенности правовой нормы, она допускает расширение понятия «предоставления земельного участка» как на случаи первичного получения земли, так и на случаи перерегистрации права владения и пользования земельными участками для граждан, проживающих в принадлежащих им на праве собственности домах, которые расположены на этих земельных участках. Отсутствие разграничения институтов предоставления земли и изменения титула прав на земельные участки для уже реально владеющих ими граждан на практике приводит к тому, что вопрос о размерах землепользования решается произвольно.

Неопределенность нормы права позволяет органам исполнительной власти квалифицировать переоформление прав на земельный участок как первичное его предоставление и в результате по собственному усмотрению определять, в каком размере он подлежит передаче в пожизненное наследуемое владение (в деле заявительницы это привело к значительному его уменьшению), что создает возможность для злоупотреблений, порождает противоречивую правоприменительную практику и не отвечает принципу равенства граждан перед законом и судом (ч. 1, 2 ст.

19 Конституции РФ).

Наличие на момент принятия Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» федерального законодательства, которым регулируются отношения, касающиеся постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения земельными участками и их перерегистрации, исключает для законодательного органа субъекта Федерации возможность установления собственного регулирования, вступающего в противоречие с федеральным. Такой запрет вытекает из статей 15 (ч. 2) и 76 (ч. 1, 2 и 5) Конституции РФ. Принятые вопреки данному запрету, т.е. с нарушением компетенции, акты субъектов Федерации применению не подлежат, а ограничиваемые ими права граждан во всяком случае могут и должны быть восстановлены в процессе правоприменения на основе прямого действия Конституции РФ и приоритета федерального закона.

Это, однако, не снимает необходимости проверки Конституционным Судом РФ - при наличии законных поводов и оснований - конституционности принятых с нарушением компетенции законов субъектов Федерации также по содержанию норм, тем более в случаях, когда права гражданина, нарушенные законом субъекта Федерации, не были защищены состоявшимися по делу правоприменительными решениями.

Такая правовая позиция вытекает из постановлений Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. по делу о токовании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ и от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 1, 21 и 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». Она обусловлена юридической природой решений Конституционного Суда РФ, являющихся единственными судебными актами, которые лишают противоречащие Конституции РФ нормы юридической силы и, следовательно, обеспечивают единообразие применения конституционных положений при их развитии законодательной властью.

Исходя из непосредственного действия прав и свобод, Конституционный Суд РФ обеспечивает их правовую охрану на основе самой Конституции РФ, а не руководствуясь только федеральными законами, имеющими приоритет перед актами более низкого уровня. Следовательно, Конституционный Суд РФ не вправе отказать в проверке кон-

ституционности закона субъекта Федерации по жалобе гражданина в случае, если его конституционные права не были восстановлены другими судами на основе подлежащего применению в отношении него федерального закона, как это имело место в деле заявительницы.

Исходя из изложенного, Конституционный Суд РФ постановил признать положение ч. 2 ст. 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» не соответствующим Конституции РФ, ее ст. 19 (ч. 1 и 2), 35 (ч. 2 и 3) и 55 (ч. 1, 2 и 3)¹.

Для уяснения конституционности содержания отдельных положений законов субъектов Федерации поучительное разъяснение высказано Конституционным Судом РФ при оценке Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 г. «О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 г.». Из дела выяснено, что товарищество с ограниченной ответственностью «Склады-автотранспорт-механизм» (ТОО-СКАМ) просило признать неконституционным названный нами Закон по содержанию, порядку принятия и введению в действие. Рассматривая данное дело, Конституционный Суд РФ высказал ряд принципиальных утверждений.

Статья 57 Конституции РФ, возлагая на граждан одну из важнейших конституционных обязанностей, а именно, обязанность платить законно установленные налоги и сборы, вместе с тем гарантирует им защиту в тех случаях, когда налоги не являются законно установленными либо когда законом, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков, придана обратная сила.

Конституционное требование о недопустимости придания обратной силы законам, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков, призвано обеспечить устойчивость в отношениях по налогообложению, придать уверенность налогоплательщикам в стабильности их правового и экономического положения. Это требование распространяется как на федеральные законы, так и на законы субъектов Федерации.

Оспариваемый Закон Санкт-Петербурга в соответствии со статьей 17 Закона РФ «О плате за землю» предусматривает, что налогоплательщики уплачивают земельный

¹ СЗ РФ, 2001, № 52, ч. II.

налог равными долями в следующие сроки: до 15 июля, до 15 сентября и до 15 ноября 1995 г. Его ст. 2 утверждены новые ставки земельного налога в Санкт-Петербурге с дифференциацией по зонам градостроительной ценности территории и административным районам. При этом для значительного числа налогоплательщиков утверждение новых ставок означало необходимость уплаты земельного налога в гораздо больших размерах, чем было установлено в 1994 г.

Статья 57 Конституции РФ запрещает законодателю придавать обратную силу законам, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков. Это означает, что недопустимо не только придание таким законам обратной силы путем прямого указания об этом в самом законе, но и принятия законов, по своему смыслу имеющих обратную силу, хотя бы и без особого указания об этом в тексте закона. В равной степени недопустимо придание таким законам обратной силы в актах официального или иного толкования либо правоприменительной практикой.

Как следует из ст. 17 Закона РФ «О плате за землю», налоговым периодом является год. Следовательно, исчисленный в соответствии с правилами оспариваемого Закона Санкт-Петербурга налог подлежал уплате за налоговый период в целом, т.е. за весь 1995 г., включая и те месяцы, которые предшествовали вступлению данного Закона в силу. Органы местного самоуправления и органы государственной власти вправе устанавливать дифференцированные по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории ставки налога на городские земли, однако, это их полномочие не может использоваться для придания законам, ухудшающим положение налогоплательщиков, обратной силы.

Изложенные доказательства были положены Конституционным Судом РФ в основу принятого постановления для признания положений ст. 2 и п. 4 Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 г. «О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 г.», согласно которым нормам о ставках земельного налога, ухудшающим положение налогоплательщиков, придана обратная сила, не соответст-

вующими Конституции РФ, ее ст. 54 (ч. 2) и 57¹.

Конституционный Суд РФ высказался о двух видах судебных гарантий прав граждан: о предварительном судебном контроле и последующем. Вынесение государственными органами санкции за нарушение законодательства в виде конфискации имущества, предусмотренного законом, не противоречит Конституции РФ, если существует последующий судебный контроль. Эти положения, на наш взгляд, вполне применимы к случаям изъятия земельных участков по основаниям, указанным в законе, если они используются собственниками и владельцами в нарушение земельного правопорядка.

Конституционное право владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Названное условие очень важно в части толкования гражданско-правового принципа свободы договора. Для рынка земли он в полной мере не приемлем. Земельный рынок России может законно и справедливо существовать лишь на принципе допустимости только разрешенных государством земельных сделок. Он не должен быть копией рынка товаров, услуг либо ценных бумаг. Земельный рынок формируется под влиянием и федеральных законов, и законодательства субъектов Федерации. Например, приняты Закон Воронежской области от 25 мая 1995 г. «О регулировании земельных отношений в Воронежской области»². Закон Саратовской области «О земле» принят Саратовской областной думой 12 ноября 1997 г.³. Законы о регулировании земельных отношений имеются в Нижегородской, Орловской, Свердловской областях.

Согласно постановлению Законодательного собрания Нижегородской области от 20 февраля 1996 г. № 34 «О предоставлении льгот при совершении сделок с земельными долями и имущественными паями при реорганизации сельскохозяйственных предприятий» собственники земельных долей и имущественных паев освобождены от государственной пошлины и сборов за нотариальное удосто-

¹ СЗ РФ, 1997, № 42, ст. 4901.

² Коммуна, 1995, 27 июня.

³ Саратовские вести, 1997, 19 ноября.

верение названных сделок и за техническую работу, составление проектов документов и иных платежей.

В Орловской области реформирование земельных отношений осуществляется на основе постановления областной Думы от 8 апреля 1995 г. «Об эксперименте по дальнейшему реформированию сельскохозяйственных предприятий» и постановления Главы Администрации от 2 марта 1995 г. «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев». Основным вариантом использования земельных долей в Орловской области стала их передача в аренду сельскохозяйственным организациям.

Постановлением Главы Администрации Московской области от 3 декабря 1993 г. № 248 разработан порядок реализации прав граждан на компенсацию взамен земельной доли (пая) в натуре. Данный порядок распространяется на случаи, когда:

выделение земельных долей в натуре не производится в соответствии с п. 20-23 и 24 Положения о реорганизации колхозов и совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий, утвержденного постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1992 г. № 708;

ограничены права граждан-собственников земельных долей на создание крестьянского (фермерского) хозяйства в соответствии с действующим законодательством и нормативными актами Московской области;

выделение земельных долей нарушает требования рациональной организации территории и компактного землепользования, установленные проектами внутрихозяйственного землеустройства.

Для названных случаев установлены следующие формы компенсации:

а) единовременная компенсация земельной доли в виде обмена на равноценный земельный участок вне границ сельскохозяйственного предприятия; в виде выплаты стоимости земельной доли или обмена на имущественный пай другого члена коллектива сельскохозяйственной организации;

б) текущая (ежегодная) компенсация в виде получения арендной платы за земельную долю, переданную сельскохозяйственной организации; выплаты процентов по облигациям акционированного предприятия, которые гражданин получил за свои земельные паи;

в) выплаты дивидендов по привилегированным или обычным акциям акционерного общества, полученным гражданином за внесенную в уставный капитал земельную долю.

Форма компенсации устанавливается по взаимной договоренности сторон.

Соответствие законов о земле, принятых субъектами Федерации, надо полагать, еще будут в поле зрения Конституционного Суда РФ.

В настоящее время при регулировании земельных отношений важное значение имеют постановления Конституционного Суда РФ при анализе законов некоторых субъектов Федерации. Например, проверяя конституционность отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции от 22 марта 1999 г., Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ положения этого Устава, предусматривающие возможность для населения муниципальных образований через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускается прекращение осуществления местного самоуправления в части территории субъекта Федерации. Одновременно были признаны не конституционными положения названного Устава об осуществлении контроля за деятельностью местного самоуправления в той мере, в какой они создают возможность произвольного расширения пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления по решению ими вопросов местного значения¹.

Конституционный контроль за законностью правовых актов субъектов Федерации - важное условие сохранения единства и стабильности земельного правопорядка в Российской Федерации.

¹ СЗ РФ, 2000, № 50, ст. 4943.

Глава 26

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1. Понятие ответственности за нарушение земельного законодательства

Юридическая ответственность неразрывно связана с государством, нормами права, обязанностями и противоправными действиями граждан, их объединений и юридических лиц. Учреждая юридическую ответственность, государство применяет ее к виновным субъектам независимо от их воли и желания, тем самым данная ответственность имеет государственно-принудительный характер. По этому признаку она отличается от иных видов осуждающего воздействия на лиц, нарушающих сложившиеся правила жизни в обществе.

Основная цель юридической ответственности - применение неблагоприятных (осуждающих и карательных) мер воздействия к правонарушителю. Наказание при этом - не самоцель, а средство побуждения правообязанного лица к поведению, предписанному правовой нормой. Ориентируя правонарушителя к правомерному поведению, юридическая ответственность одновременно выполняет правосстановительную функцию, содействует защите и восстановлению нарушенных прав личности или государства¹.

Осуждающая природа юридической ответственности ярко проявляется в санкции правовой нормы. Без санкции юридическая ответственность утрачивает свою сущность. Это не означает, что можно ставить знак равенства между юридической ответственностью и санкцией.

В широком понимании юридическая ответственность - правовой институт, совокупность материальных и процессуальных норм о разрешенных и поддерживаемых государством способах и мерах принудительного и неблагоприятного воздействия на лиц, которые уклоняются от добровольного исполнения возложенных на них обязанностей либо договорных обязательств, либо нарушают установленный правопорядок.

В качестве правового института ответственность явля-

¹ См.: Теория государства и права. Курс лекций. - Саратов, 1995, с. 446.

ется обязательным элементом механизма правового регулирования общественных отношений, средством укрепления предписанного правопорядка. Она направляет деятельность правообязанного субъекта и управомоченного лица к должному, предписанному законом варианту поведения. Способы и меры такого побуждения многообразны и, как правило, конкретны. Вся их совокупность составляет общеправовую категорию юридической ответственности.

Помимо того, существуют межотраслевые, отраслевые и другие ее виды. По тем или иным признакам, чертам и основаниям они могут рассматриваться как самостоятельные правовые сущности. К сожалению, правовая доктрина почему-то ограничивается, чаще всего, изложением лишь пяти видов юридической ответственности (уголовной, гражданско-правовой, административной, дисциплинарной, материальной)¹. Можно согласиться, что названная классификация видов ответственности, несмотря на ее распространенность в науке и практике, не имеет под собой достаточно убедительной научной основы. Она не учитывает межотраслевые, отраслевые и внутриотраслевые виды ответственности.

В научной литературе обсуждалось много предложений о допустимости и фактическом существовании иных видов юридической ответственности. Например, меры ответственности, применяемые к нарушителям законодательства об охране природных ресурсов, иногда рассматриваются как эколого-правовая ответственность².

Привлекательна своей логической завершенностью концепция о существовании отраслевых видов ответственности. Но ее воплощение в праве и юридической практике далеко от реальности, поскольку в большинстве отраслей российского права (может быть за исключением уголовного права) отсутствуют собственные, присущие только этой отрасли санкции и меры воздействия на правонарушителей. Санкции, способы неблагоприятного воздействия на правонарушителей чаще всего имеют унифицированную природу (характер) и реально применяются как в одной, так и ряде других смежных отраслей права. Например, штраф как правовая санкция используется в уголовном,

¹ См.: Теория государства и права. Курс лекций. – Саратов, 1995, с. 449.

² См.: Ерофеев Б.В. Экологическое право России. – М., Юрист, 1996, с. 277-279.

административном, гражданском, аграрном, экологическом, земельном законодательстве.

Разумеется, виды юридической ответственности подразделяются не только по отраслевому признаку. Их классификация возможна по иным основаниям. Например, поставлен вопрос о существовании гражданско-правовой договорной ответственности. Под ней понимается принудительное применение к нарушителю договора мер (санкций) имущественного воздействия, оказывающих влияние на экономический интерес нарушителя и стимулирующих нормальные отношения между участниками гражданского оборота¹. На наш взгляд, можно согласиться с вычленением в праве самостоятельного вида договорной ответственности в тех случаях, когда она вырабатывается участниками, сторонами договора самостоятельно в дополнение и не взамен установленной законом, либо когда закон умалчивает о неблагоприятных последствиях для нарушителя договорных обязательств.

Основанием применения юридической ответственности выступают правонарушения. Без правонарушения нет и не может быть ответственности. В области земельного правопорядка правонарушения являются действия, противоречащие предписаниям земельного законодательства либо требованиям о рациональном использовании земли и земельных участков.

В нормах земельного законодательства существует достаточно мер воздействия, которые применяются к тем, кто не исполняет правила рационального пользования, владения и распоряжения земельными ресурсами. В этой связи возникает вопрос об их правовой природе: являются ли эти меры воздействия земельно-правовой ответственностью или это — меры воздействия за нарушение земельного законодательства, закрепленные в нормах смежных отраслей права (уголовного, административного, гражданского).

В прошлом в научной литературе выдвигалась концепция о существовании земельно-правовой ответственности как самостоятельной категории права, но она не получила широкого обсуждения в теории и осталась по существу забытой. Сейчас иногда встречаются утверждения о суще-

¹ См.: Зверева Е.А. Ответственность предпринимателя за нарушение договорных обязательств. Автореф. канд. дисс. - М., 1997, с. 20.

ствовании специальных видов юридической ответственности за нарушение земельного законодательства¹. Имеются в виду ее отличительные признаки в сравнении с мерами административного воздействия (снос самовольно возведенного строения; приведение самовольно захваченного участка в пригодное для использования состояние, восстановление межевых знаков). Этим авторы, вероятно, хотят подчеркнуть реальность особых земельно-правовых мер воздействия на правонарушителя, которые не характерны для других отраслей российского права.

Пока вопрос о самобытности земельно-правовой ответственности остается открытым, мы считаем правильное вести речь об ответственности за нарушение земельного законодательства, понимая под нею совокупность всех мер негативного воздействия на нарушителей земельного правопорядка. Они могут быть как собственно земельно-правовые, так и предусмотренные в законодательных и иных правовых актах других отраслей российского законодательства.

2. Понятие и виды земельных правонарушений и их классификация

Правонарушение указывает на момент возникновения юридической ответственности, порождает определенные правоотношения и соответствующую обязанности виновного лица. Земельные правонарушения могут совершаться исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и юридическими лицами. В этом случае они выступают субъектами ответственности за нарушение земельного законодательства, которая возлагается на них в определенной процессуальной форме (судебной, административной, договорной).

В действующем земельном законодательстве не сформулировано понятие земельного правонарушения. На наш взгляд, им следует считать виновное, противоправное действие (бездействие) лица, которое не исполняет обязанности о рациональном и бережном использовании земельных ресурсов, препятствует осуществлению прав и законных

¹ См.: Ерофеев Б.В. Земельное право. Учебник. - М., Юрист, 1998, с. 361.

интересов собственников земли, ее владельцев и пользователей, нарушает установленный государством земельный правопорядок и управление землей, как национальным богатством.

Комментаторы ЗК РФ утверждают, что земельное правонарушение не укладывается в рамки типологии правонарушений, давно установленной как в доктрине, так и в нормотворческой и правоприменительной практике. В зависимости от объекта правонарушения и степени причиненного им вреда различаются правонарушения: а) гражданские (деликты), б) административные, в) дисциплинарные, г) уголовные (преступления)¹. Это утверждение достаточно спорно. ЗК РФ (ст. 74, 75) прямо указывает на существование земельных правонарушений как самостоятельного основания привлечения лиц, виновных в их совершении к различным видам ответственности, установленным законодательством (уголовной, административной, дисциплинарной).

Типология наименований видов юридической ответственности, сложившихся в научной доктрине и законодательной практике, не соответствует в полной мере типологии сложившихся и развивающихся в российском праве отраслей. Между этими типологиями нет полного соответствия. Все проступки (правонарушения) можно четко различать по отраслевому признаку. Но не каждая отрасль права имеет свой собственный вид юридической ответственности. Действующий ЗК РФ предусматривает возможность привлечения лиц, виновных в совершении земельных правонарушений, к уголовной, административной, дисциплинарной ответственности. Одновременно подчеркивается, что привлечение лица, виновного в совершении земельных правонарушений, к уголовной и административной ответственности не освобождает его от обязанности устранить допущенные земельные правонарушения и возместить причиненный ими вред. Возмещение вреда, наступившего в результате совершения земельного правонарушения, правильнее именовать имущественной ответственностью. Этот наш вывод уже разделяет законодатель. Например, ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10 января

¹ См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации /Под ред. Чубукова Г.В., Тихомирова М.Ю. - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2001, с. 335.

2002 г. прямо указывает: «за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством» (ст. 75).

Земельные правонарушения многообразны и ответственность за их совершение определяется не только по степени общественной опасности, как принято в уголовном законодательстве, но и с учетом иных критериев, предусмотренных земельным законодательством.

Наиболее общая классификация земельных правоотношений была сформулирована в Указе Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы»¹. Здесь выделены четыре группы неправомерных действий, подлежащих административному штрафу:

нарушение утвержденной градостроительной документации при отводе земель и противоправные действия должностных и юридических лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель;

нарушение установленного режима использования земель с особыми условиями их использования;

нерациональное использование сельскохозяйственных земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной, ветровой эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв, использование земельных участков не по целевому назначению, а также способами, приводящими к порче земель;

уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение предписаний, выданных должностными лицами, осуществляющими государственный контроль за использованием и охраной земель, по вопросам устранения нарушений земельного законодательства.

Эту классификацию нельзя признать полной и достаточной. Она требует своего дополнения. К сожалению, действующий ЗК РФ не формулирует понятия земельного правонарушения. Поэтому известный ориентир о перечне земельных правонарушений мы можем вывести при ана-

¹ СА РФ, 1993, № 51, ст. 4935.

лизе конкретных видов ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель, предписанных действующим ЗК РФ.

3. Виды ответственности за нарушение земельного законодательства

В земельно-правовой литературе сложилось мнение о существовании трех видов (некоторые авторы называют эти виды формами) ответственности за нарушение земельного законодательства: уголовной, административной и дисциплинарной. Неблагоприятные последствия имущественного порядка (возмещение вреда, причиненных убытков и др.) называются неоднозначно: и как имущественная (материальная)¹, и как гражданско-правовая ответственность².

В ЗК РФ говорится об уголовной, административной, дисциплинарной ответственности за земельные правонарушения и о возмещении вреда, причиненного земельными правонарушениями (ст. 74, 75, 76). Лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную или уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством. Привлечение лица, виновного в совершении земельных правонарушений, к уголовной или административной ответственности не освобождает его от обязанности устранить допущенные земельные правонарушения и возместить причиненный ими вред (ст. 74 ЗК РФ).

Уголовная ответственность. Субъектами уголовной ответственности закон признает только граждан и должностных лиц. Она наступает за совершение преступлений. Под ними понимаются виновно совершенные общественно опасные деяния, запрещенные УК РФ под угрозой наказания (п. 1 ст. 14 УК РФ).

Общественно опасные деяния, нарушающие нормы земельного законодательства и земельный правопорядок, в ряде случаев также признаются преступлениями.

УК РФ 1996 г. значительно сократил количество общественно опасных правонарушений в области земельного

¹ См.: Ерофеев Б.В. Земельное право. Учебник. - М., Юрист, 1998, с. 357.

² Комментарий к земельному законодательству Российской Федерации /Под ред. Боголюбова С.А. - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 1998, с. 300.

правопорядка, признаваемых преступлениями. В законе сейчас таким общественно опасным деянием названа порча земли (ст. 254 УК РФ). Под нею понимается отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшее причинение вреда здоровью человека или окружающей среде.

Преступлением в области земельного правопорядка можно считать регистрацию заведомо незаконных сделок с землей, искажение учетных данных Государственного земельного кадастра, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения (ст. 170 УК РФ).

В какой-то мере дискуссионными являются высказывания некоторых авторов, которые включают в перечень «земельных» преступлений те, что входят в группу экологически опасных общественных деяний, одновременно причиняющие ущерб земельным ресурсам. Речь идет о нарушении правил охраны и использования недр (ст. 255 УК РФ), нарушении охраны окружающей среды (ст. 246 УК РФ), нарушении режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (ст. 262 УК РФ). И совершенно неприемлемо относить к «земельным» преступлениями такие составы, как уничтожение или повреждение имущества (ст. 167, 168 РФ). Такой подход неправилен хотя бы потому, что земля — это объект природного происхождения. В ГК РФ она лишь приравнена к имущественным объектам для удобства функционирования рыночного земельного оборота. К тому же повреждение земли как имущественного объекта по существу особо изложено в ст. 254 УК РФ о порче земли.

Административная ответственность. Основным видом названной ответственности выступает административный штраф, налагаемый уполномоченными органами государственного земельного контроля за нарушение земельного правопорядка. Земельные правонарушения, за которые может применяться административная ответственность, к сожалению, ныне не перечислены в ЗК РФ. Они

поименованы в КоАП РФ не как самостоятельная правовая категория, а в виде разновидности административных правонарушений в области охраны собственности либо в области охраны окружающей природной среды и природопользования (гл. 7 и 8 КоАП РФ).

Первую группу земельных правонарушений составляют: самовольное занятие земельного участка; уничтожение межевых знаков границ земельных участков; пользование недрами без разрешения (лицензии) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией); самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых; самовольная добыча янтаря; самовольное занятие водного объекта или пользование им без разрешения лицензии; самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; самовольное занятие участка лесного фонда или уничтожение леса, не входящего в лесной фонд; самовольная переуступка права пользования землей, недрами, участком лесного фонда, участками леса, не входящего в лесной фонд, или водными объектами; проведение земляных, строительных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия; ведение археологических разведок и раскопок без разрешения; незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения.

Другую группу земельных правонарушений, поименованных как правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования, составляют: порча земли; невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению; использование земель не по целевому назначению; невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв; нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов и некоторые иные..

«Разброс» земельных правонарушений среди разных видов административных правонарушений - это, на наш взгляд, не удачная законодательная практика классификации административных правонарушений.

Административным правонарушением признается про-

тивоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

О совершении административного правонарушения составляется протокол. Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении признаются:

непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. Названные материалы, сообщения и заявления подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях.

Органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель (главный государственный инспектор Российской Федерации и его заместитель, главные государственные инспекторы субъектов Федерации, городов и районов, их заместители), рассматривают дела об административных правонарушениях при самовольном занятии земельных участков, уничтожении межевых знаков границ земельных участков, самовольной переуступке права пользования землей, искажении сведений о состоянии земель, порче земель, невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, использовании земель не по целевому назначению, невыполнении обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв.

По ряду правонарушений в области использования земель меры административной ответственности могут применять другие уполномоченные органы.

Органы, осуществляющие государственный надзор в области мелиорации земель, могут привлекать к админи-

стративной ответственности за проведение мелиоративных работ с нарушением проекта либо правил эксплуатации мелиоративных систем.

Органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной водных объектов, вправе привлекать к административной ответственности за уничтожение знаков, определяющих границы защитных полос и водоохранных зон водных объектов, за самовольную переуступку права пользования водным объектом.

Органы, уполномоченные в области использования и защиты лесного фонда, вправе привлекать к административной ответственности за самовольное занятие участков лесного фонда и земель, не входящих в лесной фонд, за повреждение или уничтожение знаков особо охраняемых природных территорий, за самовольную переуступку права пользования участками лесного фонда.

Органы охраны территорий государственных природных заповедников и национальных парков вправе привлекать к административной ответственности за нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях.

Органы государственного горного и промышленного надзора налагают административные взыскания за невыполнение обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки полезных ископаемых и общераспространенных полезных ископаемых.

В Положении о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации, которое было утверждено постановлением Правительства РФ № 1362 от 23 декабря 1993 г.¹, названы специально уполномоченные органы государственного земельного контроля за использованием и охраной земель, которые вправе налагать административные штрафы за нарушение земельного законодательства. В настоящее время система федеральных органов исполнительной власти уточнена Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867². Государственный земельный контроль теперь возложен на Росземкадастр, Министерство природных ресурсов РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство здравоохранения РФ.

¹ СЗ РФ, 1994, № 2, ст. 78.

² СЗ РФ, 2000, № 21, ст. 2168.

При осуществлении контрольных функций они вправе в пределах своих полномочий налагать административные взыскания.

Росземкадастр в пределах своей компетенции в установленном порядке рассматривает дела об административных правонарушениях и налагает административные наказания, предусмотренные КоАП РФ. Он вправе также направлять материалы о нарушении земельного законодательства в правоохранительные органы и суды.

Министерство сельского хозяйства РФ рассматривает в установленном порядке дела об административных правонарушениях в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения.

Министерство природных ресурсов РФ в пределах своей компетенции имеет право рассматривать в установленном порядке дела об административных правонарушениях и налагать административные наказания, а также направлять материалы о нарушениях законодательства Российской Федерации о недрах, о животном мире, об охране окружающей природной среды, водного и лесного законодательства в органы внутренних дел, прокуратуру, суд, предъявлять в установленном законом порядке в суд и арбитражный суд иски о возмещении ущерба (вреда), причиненного недрам, водным объектам, лесному фонду, окружающей природной среде.

Органы Санитарно-эпидемиологической службы Минздрава РФ налагают штрафы за:

самовольное строительство в случаях нарушения санитарно-эпидемиологических правил и норм по охране почв;

проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, отрицательно влияющих на состояние земель;

загрязнение земель химическими (токсичными) и радиоактивными веществами, заражение возбудителями бактериальных, паразитарных и инфекционных заболеваний;

уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение выданных должностными лицами органов санитарно-эпидемиологической службы предписаний по вопросам устранения нарушений земельного законодательства.

В названных органах создаются инспекции по наложению административных штрафов, которые на основании протоколов и актов инспекторов о выявленных нарушениях решают вопросы наложения на виновных административных наказаний. Штраф может налагаться не сразу. Ин-

спектор, выявив нарушение, может дать письменное предупреждение. Оно - не мера взыскания, а предупреждение о добровольном восстановлении земельного правопорядка. Если и после этого нарушитель продолжает противоправные действия, инспектор составляет акт и протокол о нарушении земельного законодательства (при участии землеустроителя, других специалистов, нарушителя) и передает в инспекцию.

Процессуальный порядок применения мер административной ответственности регламентирован в КоАП РФ.

Имущественная ответственность за нарушение земельного законодательства. ЗК РФ возлагает на юридических лиц и граждан обязанность возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений (п. 1 ст. 76 ЗК РФ).

Данную ответственность не правильно именовать материальной, как это иногда наблюдается в литературе. Материальная ответственность - категория трудового права. Она возлагается на лиц, занятых трудовой деятельностью и причинивших ущерб своему работодателю во время работы небрежным исполнением профессиональных обязанностей.

Имущественную ответственность за нарушение земельного правопорядка неправильно считать гражданско-правовой¹.

Основанием ответственности за нарушение земельного правопорядка выступает нарушение не имущественных интересов лица, что характерно для гражданско-правовой ответственности, а причинение вреда земельным ресурсам. Он возмещается, прежде всего, с учетом природно-ресурсной сущности земли. Такой вред наступает обычно при самовольном занятии земельных участков. Самовольно занятые земельные участки возвращаются их собственникам, землепользователям, землевладельцам, арендаторам земельных участков без возмещения затрат, произведенных лицами, виновными в нарушении земельного законодательства, за время незаконного пользования этими земельными участками (п. 2 ст. 76 ЗК РФ).

Отказ нарушителю земельного правопорядка в возмещении внесенных им затрат в земельный участок и есть

¹ См.: Земельное право. Учебник для вузов. - М., Норма-Инфра-М, 1998, с. 184.

земельно-имущественная ответственность в истинном смысле ее понимания. Это, конечно, не единственное неблагоприятное воздействие имущественного характера на нарушителя земельного правопорядка. Юридические лица и граждане обязаны возместить вред, причиненный ими в результате нарушения земельного законодательства также в других случаях.

Так, приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их захламлении, других видах порчи, самовольном занятии, сносе зданий, строений, сооружений при самовольном занятии земельных участков или самовольном строительстве, а также восстановление уничтоженных межевых знаков осуществляется юридическими лицами и гражданами, виновными в указанных земельных правонарушениях, или за их счет (п. 3 ст. 76 ЗК РФ).

Понятие самовольной постройки дано в гражданском законодательства (п. 1 ст. 222 ГК РФ). Под нею понимается жилой дом, другое сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами, либо созданное без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм.

Удовлетворяя требования о возмещении вреда, причиненного загрязнением и порчей земель, суды должны обязывать лицо, ответственное за причинение вреда, возместить его в натуре или возместить причиненные убытки (ст. 1082 ГК РФ).

Суд может уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином, с учетом его имущественного положения, за исключением случаев, когда вред причинен действиями, совершенными умышленно (п. 3 ст. 1083 ГК РФ).

Напомним, что применяется Положение о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства, утвержденное постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 28 января 1993 г. № 77 (с уточнениями, внесенными постановлениями от 27 декабря 1994 г. № 1428, от 27 ноября 1995 г. № 1176, от

1 июля 1996 г. № 778)¹. Оно предусматривает правила возмещения убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков для государственных и общественных нужд, а также ограничением прав пользователей земли (кроме случаев установления охранных зон или округов санитарной охраны вокруг земель природоохранного, природно-заповедного и оздоровительного назначения) или ухудшением качества их земель в результате влияния, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций и граждан. Конечно, убытки, причиненные изъятием или временным занятием земельных участков для государственных и общественных нужд, причиняются правомерными действиями, предусмотренными законом. За подобные действия наступает не имущественная ответственность, а компенсация убытков в порядке, предусмотренном в правовых актах. Однако правила и основания возмещения подобных убытков, причиненных земельным ресурсам могут применяться в качестве имущественной ответственности за нарушения земельного законодательства в случаях, когда речь идет о возмещении стоимости плодово-ягодных, защитных и иных многолетних насаждений, незавершенного производства, убытков (затрат), необходимых для восстановления ухудшенного качества земель, вызванных возникшими неудобствами землевладения, землепользования, убытков, причиненных нарушением работы оросительных, осушительных, противоэрозионных и противоселевых сооружений, нарушением функционирования водных источников и другие убытки, вызванные неправомерным нарушением естественного или созданного людьми процесса функционирования земельного объекта.

Размеры возмещения убытков, причиненных нарушением земельного правопорядка в названных случаях, на наш взгляд, правильнее исчислять не по гражданско-правовому законодательству, разрешающему кредитору требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем доходы, которые получило лицо, нарушившее право (ст. 15 ГК РФ), а по особому земельному или природоохранному законодательству, основу которого составляет принцип «сбереже-

ния природного объекта для последующих поколений в улучшенном состоянии». Для реализации этого принципа необходимо принятие особого законодательного акта, регламентирующего правила исчисления и взыскания с нарушителей земельного правопорядка вреда, причиненного их действиями земельным ресурсам.

Дисциплинарная ответственность за нарушение земельного законодательства. В учебной литературе можно встретить утверждение, что все деяния (действия и бездействие), нарушающие земельное законодательство, но не носящие характер административного проступка или уголовного преступления, относятся к дисциплинарным проступкам¹. На наш взгляд, это утверждение не точно. Дисциплинарный проступок - это виновное неисполнение трудовой обязанности во время работы. Следует считать правильным, что дисциплинарные взыскания могут применяться за нарушение земельного законодательства только к тем работникам, в чьи трудовые функции входит соблюдение земельно-правовых норм². Чтобы возложить на виновного дисциплинарную ответственность за нарушение земельного законодательства, необходимо идеальное совпадение дисциплинарного проступка и земельного правонарушения, то есть неисполнение работником трудовой обязанности одновременно было бы нарушением им земельного правопорядка (неисполнение земельной обязанности, возложенной законом на собственника земельного участка, землевладельца, землепользователя и арендатора).

Если проанализировать обязанности собственников и иных правообладателей земельных участков по их использованию (ст. 42 ЗК РФ), то мы обнаружим, что все они, как правило, возлагаются на субъектов, которым принадлежат земельные участки. Неисполнение ими земельных обязанностей - это нарушение земельного законодательства и административное правонарушение. Для применения дисциплинарной ответственности необходима совокупность дисциплинарного проступка и земельного правонарушения. Она наступает тогда, когда в трудовом договоре работника с правообладателем земельного участка в числе трудовых

¹ См.: Земельное право. Учебник для вузов. - М., Норма-Инфра-М, 1998, с. 175.

² См.: Ерофеев Б.В. Земельное право. Учебник. - М., Юрист, 1998, с. 352.

обязанностей названы требования о соблюдении конкретных правил использования земельного участка. Например, когда тракторист сельскохозяйственной организации пашет землю с нарушением агротехнических правил обработки земли, он одновременно совершает дисциплинарный проступок и нарушает требование земельного законодательства о недопущении деградации и ухудшения плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения.

Земельно-правовая ответственность. Мы разделяем взгляд о существовании земельной ответственности как самостоятельной правовой категории. Например, действующее земельное законодательство предусматривает, что право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращается принудительно при использовании земельного участка не в соответствии с его целевым назначением, использованием земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки, при не устранении совершенных умышленно земельных правонарушений, систематической неуплате земельного налога и в некоторых других случаях. Например, при неиспользовании в случаях, предусмотренных гражданским законодательством, земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом. Из трехлетнего срока исключается время, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование (п. 2 ст. 45 ЗК РФ).

Земельно-правовая ответственность в виде изъятия земельного участка за использование земли не по целевому назначению, нерациональное использование земельного участка, использование способами, приводящими к снижению плодородия почв, ухудшению экологической обстановки и в некоторых иных случаях ныне содержится в законодательных актах ряда субъектов Федерации. Например, Саратовская областная дума 21 мая 1997 г. приняла Закон Саратовской области «О прекращении прав на землю на территории Саратовской области», в котором сформулиро-

ваны подобные основания для применения земельно-правовой ответственности.

ГК РФ содержит гл. 17, предусматривающую меры, которые мы можем именовать земельно-правовой ответственностью. Так, земельный участок может быть изъят у собственника, если использование его осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в частности, если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки (ст. 285 ГК РФ).

Орган государственной власти или местного самоуправления, уполномоченный принимать решения об изъятии земельных участков и устанавливать порядок предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях, определяется земельным законодательством.

Если собственник земельного участка письменно уведомит орган, принявший решение об изъятии земельного участка, о своем согласии исполнить это решение, участок подлежит продаже с публичных торгов. При несогласии собственника с решением об изъятии у него участка, орган, принявший решение об изъятии участка, может предъявить в суде требование о продаже участка (ст. 286 ГК РФ).



ЛИТЕРАТУРА,
рекомендуемая для дополнительного изучения

Андреев Ю.Н. Об имущественных, трудовых и земельных правах сельскохозяйственных коммерческих организаций: - Богучар, 1997.

Гусев Р.К. Земельное право. Учебное пособие. - М., Контракт, ИНФРА-М, 2000.

Духно Н.А., Чубуков Г.В. Земельный порядок и ответственность. Учебное пособие. - М., ИЗП, 1998.

Ерофеев Б.В. Земельное право России. Учебник для юридических вузов. 5-е изд. - М., 2001.

Земельное право России. Учебник по специальности «Правоведение» /Под ред. проф. В.В. Петрова. - М., Стоглав, 1995.

Земельное право. Учебник для вузов /Рук. авт. кол. и отв. ред. проф. С.А. Боголюбов. - М., Норма, Инфра-М, 1998.

Земельное право России. Практикум. Учебное пособие для вузов. - М., БЕК, 2001.

Земельное законодательство Российской Федерации. - М., Интел-Синтез, 1997.

Земля и право. Пособие для российских землевладельцев /Отв. ред. проф. С.А. Боголюбов. - М., Норма, Инфра-М, 1998.

Земельное право Российской Федерации: законодательство, ведомственные нормативные акты, судебная практика /Под ред. проф. Н. Осокина. - М., Де-Юре, 1995.

Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации. Учебник. - М., Юрист, 1999.

Право собственности на землю в сельском хозяйстве Российской Федерации. - М., АПН ИГП, 1993.

Оглоблина О.М. Сделки с землей в Российской Федерации. Учебно-практическое пособие. М., Изд. г-на Тихо-

мирова М.Ю., 1999.

Устюкова В.В. Правовое положение крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства в условиях аграрной реформы. - М., РАН ИГП, 2000.

Чубуков Г.В., Погребной А.А. Земельная недвижимость: сделки, правовое регулирование. - М., ИЗП, 1997.

Чубуков Г.В. Фермерам отвечает юрист. - М., Юрист, 1994.

Чубуков Г.В. Земельное право России. Курс обзорных лекций. - М., МАЭП, 1999.

Черноморец А.Е. Право собственности в сельском хозяйстве Российской Федерации. - М., 1993.

Земельно-арендные отношения в г. Москве. Сборник нормативных актов. - М., Интерлист, 1995.

Теоретические основы формирования экологического, аграрного, земельного, предпринимательского законодательства в субъектах Российской Федерации. Сборник научных трудов. - Оренбург, 1997.

Правовые проблемы охраны окружающей среды, аграрного и земельного права. Межвузовский сборник научных трудов. - Екатеринбург, 1997.



СОДЕРЖАНИЕ

Принятые сокращения	3
Введение	5

ОБЩАЯ ЧАСТЬ ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1	
Предмет и метод земельного права	8
Глава 2	
Исторические предпосылки современного земельного правопорядка Российской Федерации	15
Глава 3	
Земельный правопорядок как институт российского земельного права	28
Глава 4	
Источники земельного права	41
Глава 5	
Правовые формы собственности на землю в Российской Федерации	49
Глава 6	
Права на земельные участки граждан и юридических лиц — не собственников земли	63
Глава 7	
Возникновение прав на землю	75
Глава 8	
Права и обязанности собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов при использовании земельных участков	101

Глава 9	
Прекращение и ограничение прав на землю.	105
Глава 10-	
Полномочия государственных и муниципальных органов Российской Федерации в области управления земельными ресурсами.	114
Глава 11	
Плата за землю и оценка земли.	123
Глава 12	
Возмещение убытков и потерь сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.	130
Глава 13	
Правовые основы мониторинга земель Российской Федерации.	138
Глава 14	
Землеустройство и его виды.	141
Глава 15	
Государственный земельный кадастр.	145

О С О Б Е Н Н А Я Ч А С Т Ь П Р А В О В О Й Р Е Ж И М К А Т Е Г О Р И Й И Ф О Н Д О В З Е М Е Л Ь

Глава 16	
Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения.	154
Глава 17	
Правовой режим земель поселений.	167
Глава 18	
Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения.	177

Глава 19	
Правовой режим земель, предоставленных для разработки недр	205
Глава 20	
Земли особо охраняемых территорий и объектов	210
Глава 21	
Правовой режим земель лесного фонда	236
Глава 22	
Правовой режим земель водного фонда и запаса	241

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ ГАРАНТИЙ СТАБИЛЬНОСТИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВОПОРЯДКА

Глава 23	
Охрана земель и контроль за использованием земель	254
Глава 24	
Защита прав граждан и юридических лиц на землю	262
Глава 25	
Судебное разрешение земельных споров	268
Глава 26	
Ответственность за нарушение земельного законодательства	305
Литература, рекомендуемая для дополнительного изучения	323



**ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ: УЧЕБНИК ДЛЯ СТУДЕНТОВ
ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ, ОБУЧАЮЩИХСЯ ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ» / Г.В. Чубуков. - М.: 2002**

Издание г-на Тихомирова М.Ю.

Лицензия ЛР № 064417 от 24 января 1996 года,

Лицензия ИД № 03629 от 25 декабря 2000 года

Адрес издательства: 117279, г. Москва, а/я 18.

Подписано в печать 15.05.2002 г.

Формат 60х88 1/16. Печать офсетная. Гарнитура Journal.

Усл. печ. л. 21. Тираж - 3000 экз. Заказ № 6092

Отпечатано в ППП «ТИПОГРАФИЯ «НАУКА»

121099, г. Москва, Шубинский пер., д. 6

В ИЗДАТЕЛЬСТВЕ г-на ТИХОМИРОВА М.Ю.

ВЫШЛА ИЗ ПЕЧАТИ

ЮРИДИЧЕСКАЯ ЭНЦИКЛОПЕДИЯ

Издание 5-е, дополненное и переработанное.

Объем — 972 страницы, двойной формат, твердый переплет.

В новое, радикально переработанное и дополненное, подарочное издание Юридической энциклопедии включено более 7000 статей, расположенных в алфавитном порядке, в которых разъясняется содержание около 14000 правовых и вспомогательных по отношению к ним понятий. Среди известных в настоящее время юридических словарей, справочников и энциклопедий книга не имеет аналогов по количеству рассмотренных в ней терминов, качеству полиграфического исполнения.

В статьях раскрываются основополагающие институты действующего российского и зарубежного права, показано, как регламентируются законодательством те или иные общественные отношения. Отсылки к правовым актам, содержащиеся в статьях, а также наличие в книге алфавитного указателя важнейших нормативных актов Российской Федерации позволят использовать новое издание в качестве универсальной справочной базы данных по всем отраслям законодательства. Статьи в книге построены таким образом, чтобы читатель легко мог привлечь дополнительную нормативную и иную информацию, связанную с изучаемым предметом.

Книга заменяет целую юридическую библиотеку. Она содержит полный курс теоретических и прикладных знаний, необходимых для правильного применения правовых актов. В ней помещены также материалы, традиционно необходимые как профессиональным юристам, так и обучающимся юриспруденции. Объясняя значение того или иного понятия, Юридическая энциклопедия основывается на законодательстве, практике его применения, доктрине, правовых обычаях.

Юридическая энциклопедия рассчитана не только на профессиональных юристов, но и на предпринимателей, в т.ч. иностранных инвесторов, работников государственного аппарата, муниципальных органов, судей, нотариусов, а также студентов и всех граждан, интересующихся правовыми проблемами и решающих их на практике.

Книга рассылается наложенным платежом во все регионы России.

Порядок оформления заказа и текущие цены Вам сообщат по телефонам:

(095) 330-03-81 или 93544-17.