

Международный консорциум «Электронный университет»

*Московский государственный университет экономики,
статистики и информатики*

Евразийский открытый институт

А.Г. Нецветаев

Земельное право

Учебно-методический комплекс

Москва, 2008

УДК 349.4
ББК 67.407
Н 589

Нецветаев А.Г. ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО: Учебно-методический комплекс. – М.: Изд. центр ЕАОИ, 2008. – 386 с.

В учебном пособии рассматриваются понятия, источники, метод, система, принципы земельного права как отрасли российского права, его основные институты и правовые механизмы регулирования земельных отношений, а также правовые режимы земель различных категорий. Правовую базу учебного пособия составляет российское земельное законодательство, претерпевшее значительные изменения в последние годы в связи с рыночными преобразованиями в экономике и проведением земельной реформы.

Для студентов вузов, изучающих курс «Земельное право».

Пособие предназначено для студентов и слушателей всех форм обучения с использованием дистанционных образовательных технологий, а также для преподавателей высших и средних специальных учебных заведений.

ISBN 978-5-374-00057-3 © Нецветаев А.Г., 2008
© Евразийский открытый институт, 2008

Содержание

Введение	6
Тема 1. Земельное право как отрасль российского права.....	11
1.1. Понятие и предмет земельного права	11
1.2. Метод земельного права	17
1.3. Нормы земельного права	20
1.4. Система земельного права	24
1.5. Принципы земельного права	27
1.6. Соотношение земельного права с другими отраслями российского права	35
Тема 2. Источники земельного права.....	41
2.1. Понятие и виды источников земельного права	41
2.2. Система источников земельного права	44
2.2.1. Конституционно-правовые основы регулирования земельных отношений	45
2.2.2. Международно-правовые договоры	49
2.2.3. Федеральные законы	52
2.2.4. Нормативные правовые акты Президента РФ	64
2.2.5. Нормативные правовые акты Правительства РФ...	67
2.2.6. Ведомственные нормативные правовые акты	69
2.2.7. Нормативные правовые акты субъектов РФ	72
2.2.8. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления	74
2.2.9. Роль судебной практики в регулировании земельных отношений	77
Тема 3. Земельные правоотношения	81
3.1. Понятие и виды земельных правоотношений	81
3.2. Основания возникновения, изменения и прекращения земельных отношений	89
3.3. Субъекты, объекты и содержание земельных отношений	93
3.4. Правовой режим земель	111

Тема 4. Право собственности и иные вещные права на землю	119
4.1. Понятие, содержание и форма права собственности на землю	119
4.2. Право частной собственности на землю	122
4.3. Право государственной собственности на землю	159
4.4. Право муниципальной собственности на землю	168
4.5. Иные вещные права на землю	170
Тема 5. Правовое регулирование сделок с земельными участками	185
5.1. Общие правила совершения сделок с земельными участками	185
5.2. Особенности совершения сделок с земельными участками	193
Тема 6. Управление в сфере использования и охраны земель	215
6.1. Понятие и система органов управления в сфере использования и охраны земель.....	215
6.2. Правовые основы землеустройства	225
6.3. Правовые основы ведения государственного земельного кадастра	232
6.4. Правовые основы планирования, использования и охраны земель.....	238
6.5. Правовые основы мониторинга земель.....	243
6.6. Правовые основы контроля в области охраны и использования земель (земельного контроля)	246
6.7. Распределение и перераспределение земель	253
6.8. Правовая охрана земель	260
Тема 7. Правовое регулирование платы за землю	273
7.1. Понятие и общая характеристика платы за землю	273
7.2. Земельный налог как форма платы за землю.....	276
7.3. Оценка земельного участка.....	289

Тема 8. Защита прав на землю и разрешение земельных споров	297
8.1. Понятие и общая характеристика земельных споров ...	297
8.2. Порядок рассмотрения земельных споров.....	300
8.3. Способы защиты прав на землю	305
Тема 9. Юридическая ответственность за земельные правонарушения.....	309
9.1. Понятие, содержание и виды земельных правонарушений.....	309
9.2. Дисциплинарная и материальная ответственность за земельные правонарушения.....	312
9.3. Административная ответственность за земельные правонарушения	316
9.4. Уголовная ответственность за земельные правонарушения	321
9.5. Гражданско-правовая ответственность за земельные правонарушения	324
Тема 10. Правовой режим отдельных категорий земель..	333
10.1. Общая характеристика и особенности правового режима земель сельскохозяйственного назначения ...	333
10.2. Общая характеристика и особенности правового режима земель поселений.....	339
10.3. Общая характеристика и особенности правового режима земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, обеспечения, обороны, безопасности и иного специального назначения ...	348
10.4. Правовой режим особо охраняемых территорий и объектов	359
10.5. Правовой режим земель лесного фонда, земель водного фонда и земель запаса	369
Заключение	379
Глоссарий.....	380

Введение

Проводимая в Российской Федерации с конца 80-х – начала 90-х годов XX века экономическая реформа имеет своей неотъемлемой составной частью реформу земельную, главной целью которой является обеспечение рационального использования и охраны земель.

Мощный импульс проведению в России земельных преобразований дал ныне утративший силу Закон РСФСР от 23.11.1990 г. «О земельной реформе», отменивший монополию государства на землю и провозгласивший (впервые после Декрета «О земле» 1917 года) многообразие форм собственности на землю.

Выделяют **три основных направления земельной реформы** в Российской Федерации¹:

1. *Первое направление – распределение и перераспределение земель*, обусловленное изменением организационно-правовых форм сельскохозяйственного производства, когда наряду с такими традиционными формами ведения сельского хозяйства, как колхозы и совхозы стали появляться новые формы – крестьянские (фермерские) хозяйства и сельскохозяйственные кооперативы, которые необходимо было наделять землей. В ст. 1 Закона «О земельной реформе» прямо указывалось, 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. В ходе реформы осуществляется наделение земель граждан, предприятий, организаций и учреждений, объединений и товариществ с закреплением их прав на землю в порядке, установленным законодательством РСФСР». В результате перераспределения земель наряду с коллектив-

¹ Иконницкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юрист, 2002. – С. 9-10.

ными сельскохозяйственными организациями (сельскохозяйственные кооперативы и др.) появились индивидуальные – крестьянские (фермерские) хозяйства, которых в 2001 году насчитывалось 264 тыс. со средним размером сельхозугодий в 43 га на одно хозяйство¹.

2. *Второе направление* заключается в провозглашении и законодательном закреплении многообразия форм собственности на землю.

Казавшаяся незыблемой государственная монополия на землю была отменена – Закон РСФСР от 23.11.1990 г. «О земельной реформе» наряду с государственной собственностью установил право собственности граждан на землю.

Ст. 4 этого Закона прямо указывала, что в собственность граждан могли передаваться земельные участки для ведения личного подсобного и крестьянского хозяйства, садоводства и животноводства, а также для иных целей, связанных с ведением сельскохозяйственного производства. Право частной собственности на землю граждан закрепляли также некоторые Закон РСФСР, ныне утратившие силу, такие как: «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О собственности в РСФСР», Земельный кодекс РСФСР и др. В настоящее время право частной собственности на землю закреплено ст. 9 и 36 Конституции РФ.

Преобразование отношений собственности привело к появлению свыше 40 млн. собственников земель – как граждан, так и юридических лиц².

3. *Установление платы за землю, взимаемой в форме земельного налога и арендной платы.* С 1917 г. основным принципом землепользования, закрепленным в законодательстве, была его бесплатность, однако еще в 70-х годах рядом экономистов поднимался вопрос о введении платности природопользования, в том числе и платности за пользование землей. Основные аргументы в пользу введения

¹ Комов Н.В. Российская модель землепользования и землеустройства. М., 2001. – С. 182.

² Иконичкая И.А. Указ. соч. С. 11.

платности за землю заключались в том, что бесплатное использование земли ведет к его нерациональности, к необоснованному закреплению за хозяйствующими субъектами больших земельных площадей, которые зачастую оставались неиспользованными.

Принцип платности за пользование землей впервые после 1917 г. был введен Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28 февраля 1990 г. и нашел отражение в ныне утративших силу Земельном кодексе РСФСР 1991 г. и Законе РФ «О плате за землю». Действующий в настоящее время Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ также закрепил в ст. 1 принцип платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ.

На начало 2000 г. общий земельный фонд России составлял почти 1710 млн. га при освоенности земель менее 20%¹, причем распределение земельного фонда Российской Федерации по категориям земель следующее:

- земли сельскохозяйственных предприятий, организаций и граждан, в том числе земли сельскохозяйственного назначения – 440, 1 млн. га (25,7%);
- земли поселений – 18,6 млн. га (1,1%);
- земли промышленности, транспорта, обороны и иного несельскохозяйственного использования – 17,4 млн. га (1,0%);
- земли природоохранного назначения (особо охраняемых территорий) – 31, 7 млн. га (1,9%);
- земли лесного фонда – 1059 млн. га (62,0%);
- земли водного фонда – 37, 8 млн. га (6,7%);
- земли запаса – 114, 4 млн. га (6,7%).

¹ Природные ресурсы и окружающая среда России (Аналитический доклад) / Думнов А.Д., Рыбальский Н.Г. и др. – М.: НИА-Природа, РЭФИА, 2001. – С. 108.

Состояние земель Российской Федерации, находящихся в сфере хозяйственного использования, остается в последние годы неудовлетворительным. Проводимые в стране преобразования земельных отношений не привели к кардинальному улучшению состояния земель, снижению неблагоприятных антропогенных воздействий на почвенный покров, что привело к усилению процессов деградации почв сельскохозяйственных и иных угодий. Так, за последние 30 лет площадь сельскохозяйственных угодий сократилась на 12,2 млн. га, пашни – на 2,4 млн. га, сенокосов – на 10,5 млн. га. Площадь эрозийно опасных и подверженных эрозии сельскохозяйственных угодий составляет 124 млн. га (56%), из них на долю пахотных земель приходится 87,3 млн. га¹.

Не менее остро стоит проблема и загрязнения земель химическими и радиоактивными веществами. В 2001 году 13,8% проб почвы по результатам санитарно-химических исследований не соответствовало гигиеническим нормативам, причем наибольшее превышение указанных нормативов наблюдалось в Свердловской области, Приморском крае, г. Москве и ряде других регионов².

Так, сельскохозяйственные угодья в России в настоящее время загрязнены, например, такими опасными пестицидами, как хлорорганические. В частности, уровень загрязнения в Пензенской и Новосибирской областях в 12 раз превышает допустимые нормы. Не менее опасно загрязнение почвы тяжелыми металлами. Ртуть, кадмий, свинец и другие тяжелые металлы, попадая в организм человека и животных, оказывают токсическое действие. Они могут накапливаться в органах и тканях, особенно в костной ткани. Больше всего кадмия, одного из наиболее опасных загрязнителей, человек получает с

¹ Протасов В.Ф. Экология, здоровье и охрана окружающей среды в России: Учебное и справочное пособие. – М.: Финансы и статистика, 2001. – С. 128-129.

² О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации в 2001 году: Государственный доклад. – М.: Федеральный центр госсанэпиднадзора Минздрава России, 2002. – С. 23.

растительной пищей. Например, в картофеле содержится 0,012-0,05 мг/кг, в зерновых – 0,028-0,095, в томатах – 0,01-0,03, в фруктах – 0,009-0,042 мг/кг.¹

После аварии на Чернобыльской АЭС в 15 регионах России образовались зоны загрязнения местности цезием-137 общей площадью почти 55,1 тыс. кв. км. На этих территориях отмечается значительный рост младенческой смертности и снижение жизнеспособности новорожденных. В Брянской, Рязанской, Тульской и Орловской областях установлена более высокая, чем в среднем по России, заболеваемость детей злокачественными новообразованиями.

Направленность содержащихся в пособии вопросов предусмотрена учебными планами высших учебных заведений, ведущих подготовку по специальности 021100 «Юриспруденция», а также учебной программой Московского государственного университета экономики, статистики и информатики (МЭСИ) по учебному курсу «Земельное право».

¹ Никаноров А.М., Хоружая Т.А. Глобальная экология: Учебное пособие. – М.: ПРИОР, 2000. С. 187-193.

ТЕМА 1.

Земельное право как отрасль российского права

1.1. Понятие и предмет земельного права

Для выделения норм права в самостоятельную отрасль системы российского права необходимо выполнение следующих основных условий:

- наличие интереса со стороны общества и государства в создании такой отрасли в качестве самостоятельной;
- четкое определение особого круга общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования;
- наличие метода правового регулирования данных общественных отношений;
- наличие либо потребность в наличии особых источников права.

Все эти признаки присущи земельному праву, и поэтому его относят к самостоятельной или отдельной отрасли в системе российского национального права.

В юридической литературе встречаются различные **определения** земельного права как отрасли права.

Так, Р.К. Гусев¹ определяет *земельное право* как систему правовых норм, регулирующих земельные общественные отношения с целью обеспечить наиболее рациональное использование и охрану земель, а также защитить разнообразные

¹ Гусев Р.К. Земельное право. Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – С. 1.

права и интересы собственников земли, землевладельцев и землепользователей.

В.В. Петров¹ считает, что земельное право представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения по использованию и охране земли как природного ресурса, условия и средства производства.

По мнению О.И. Крассова², земельное право представляет собой систему правовых норм, регулирующих земельные отношения в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны, защиты прав граждан и юридических лиц на землю и установленного правопорядка в области земельных отношений.

Б.В. Ерофеев³ дает следующее определение: земельное право как отрасль права представляет собой системно упорядоченную совокупность норм, направленную на регулирование общественных отношений по поводу рационального использования земель и сбережения земли как национального богатства.

Выделяют следующие **основные функции земли** (по Р.К. Гусеву):

1. *Политическую*, т.е. земля определяет ограниченные пределы государственного территориального суверенитета РФ.
2. Земля выступает в качестве *пространственно – территориального базиса*, т.е. как место размещения зданий, строений, сооружений и иных объектов.
3. *Социальную* – земля, как и другие природные ресурсы, выступает основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9 ч. 1 Конституции РФ).
4. *Экологическую* – земля является неотъемлемой составной частью экологических систем природы и природной

¹ Земельное право России: Учебник / Под ред. В.В. Петрова. – М., 1995. – С. 7.

² Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – С. 33.

³ Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – С. 18.

среды в целом и играет огромную роль в поддержании баланса в природе (круговорот веществ и т.д.).

5. *Экономико-производственную* – земля выступает в качестве основного средства производства, производительной силы в сельском и лесном хозяйстве.

Изучение земельного права, безусловно, необходимо начинать с изучения особенностей его предмета, т.е. самих земельных отношений. Специфика же земельных отношений как предмета правового регулирования во многом определяется особенностями объекта этих отношений – землей.

В.В. Петров¹ выделяет следующие **особенности земли** как объекта земельных отношений:

- присущее земле свойство *плодородия*, которой обладает ее поверхностный слой – почва и которое в значительной степени определяет собой потребительную стоимость земли, т.е. ее полезность и способность выступать в качестве основного средства производства в сельском и лесном хозяйстве;
- земля представляет собой *«вечное средство производства»*, поскольку ее естественная производительная способность, в отличие от других средств производства (станки, оборудование и др., которые сначала морально, а потом и физически устаревают и выходят из хозяйственного оборота), сохраняется и даже увеличивается при рациональном ее использовании;
- для земли характерна *пространственная ограниченность*. Поверхность земли не может быть произвольно расширена, что означает необходимость и возможность использования земли в тех пространственных пределах, которые определены природой.
- с пространственной ограниченностью земли тесно связана такая особенность, как *постоянство ее местонахождения*, что обуславливает необходимость эксплуатации земельного участка там, где он расположен.

¹ Земельное право России / Учебник. Под ред. В.В.Петрова. – М., 1995. – С. 5-6.

- особенностью земли является и ее *незаменимость*, т.е. невозможность использовать вместо нее при современном уровне развития производительных сил какие-либо иные средства производства, например, в сельском хозяйстве. Конечно, выращивать сельскохозяйственную продукцию можно и в искусственном грунте с применением современных технологий (гидропоника, искусственный микроклимат и т.п.), однако трудно представить ситуацию, когда в больших масштабах естественные почвенные ресурсы заменяются некоей синтетической почвой.
- *природная неоднородность*, что обусловило разделение всего Земельного фонда России на семь разных категорий по целевому назначению, о чем будет сказано ниже;
- важной отличительной особенностью земли является и то, что она представляет собой *неотделимую часть* (компонент) *природной среды*, что накладывает отпечаток на характер регулирования земельных отношений (например, налагает на субъектов земельных отношений дополнительные обязанности, чтобы не нанести ущерба другим природным объектам и природной среде в целом при эксплуатации земельных ресурсов).

По мнению Б.В. Ерофеева¹, земля как объект правового регулирования играет тройную роль. В экологическом понимании земля – это природный объект, составная часть окружающей среды, тесно связанная с другими природными объектами (лесами, водами и др.). С экономической точки зрения, земля выступает как объект хозяйственной и иной деятельности людей и является источником удовлетворения разнообразных потребностей человека. В социальном отношении земля является объектом собственности и может принадлежать на праве собственности и на иных правах различным субъектам общественных отношений. Им же отмечено², что земля представляет собой достаточно сложный хозяйственный

¹ Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – С. 25.

² Там же. – С. 30.

объект, характеризующийся разнообразными свойствами и в силу этого охватываемый различными отраслями права.

О.И. Крассов указывает, что земельные отношения представляют собой отношения по поводу использования не только поверхности земельного участка, но и объектов недвижимости, находящихся на участке и под его поверхностью¹. Он также считает, что «чисто» земельных отношений практически не существует, за исключением отношений по поводу использования земли для растениеводства, выращивания сельскохозяйственных культур, требующих ежегодной культивации.

Таким образом, можно определить *предметом земельного права* совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере (возникающих по поводу) использования и охраны земель как природного ресурса и средства производства и получивших название земельных отношений.

В соответствии со ст. 3 (ч. 1) действующего Земельного кодекса РФ, вступившего в силу с 30 октября 2001 года, 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 то же время, согласно ч. 3 этой же статьи Земельного кодекса, 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.

К сожалению, в настоящее время в земельном законодательстве отсутствуют четкое юридическое определение понятия «*земля*», что затрудняет определение предмета земельного права. Значение данного термина раскрыва-

¹ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С. 32.

ется в ГОСТе 26640-85 «Земли. Термины и определения», согласно которому земля – это важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения предприятий и организаций всех отраслей народного хозяйства. Хотя приведенное определение и имеет определенное практическое значение – например, при разрешении земельных споров и в ряде других случаях, – но в силу узкоцелевого назначения ГОСТов оно не снимает потребности в разработке понятия «земля» как объекта правовых отношений.

В то же время, Федеральным законом от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ «О Государственном земельном кадастре», а позднее – действующим Земельным кодексом РФ введено понятие «*земельного участка*», под которым понимается часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), 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 законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами.

Очень часто вместо понятия «земля» употребляют термин «*почва*» которая представляет собой поверхностный плодородный слой земной коры, образующийся и развивающийся в результате взаимодействия растительности, животных, микроорганизмов, горных пород, являющийся самостоятельным природным образованием, толщина которого колеблется от нескольких миллиметров до 2-3 метров^{1; 2}.

¹ Вронский В.А. Прикладная экология: учебное пособие. Ростов н/Д.: Феникс, 1996. – С. 80.

² Трофимова В.Л. Природопользование. Толковый словарь. – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 113.

Земельное право рассматривается не только как самостоятельная отрасль в системе российского права, но и как наука и учебная дисциплина.

Земельное право как наука представляет собой систему научных знаний о земельном праве, включая историю ее возникновения и развития, предмет, метод и принципы правового регулирования, источники, систему источников земельного права, закономерности развития и эффективность применения правовых норм и различных правовых институтов¹. Земельное право как наука шире чем земельное право как отрасль права, поскольку наряду с изучением этой отрасли права наука земельного права исследует фундаментальные понятия и категории земельного права. Изучаются связи земельного права с другими отраслями права, выявляются тенденции и перспективы его развития как отрасли права и как учебной дисциплины.

Земельное право как учебная дисциплина – это система знаний о земельном праве, обязательных для изучения. В соответствии с Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по специальности 021100 «Юриспруденция», земельное право относится к общепрофессиональным дисциплинам федерального компонента (ОПД.Ф.16), на изучение которой отводится 116 часов. Объем и содержание обязательных знаний определяются учебными программами курса «Земельное право».

1.2. Метод земельного права

Под *методом права* в теории права традиционно понимают совокупность способов и приемов правового воздействия на поведение участников правоотношений со стороны государства.

¹ Гусев Р.К. Земельное право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; «ИНФРА-М», 2002. – С. 1.

Как уже было сказано, наличие специфического метода правового регулирования является необходимым условием выделения самостоятельной отрасли права.

Различают следующие основные способы¹ правового регулирования²:

- а) позитивное обязывание – возложение на субъектов обязанности к активному поведению;
- б) дозволение – предоставление лицам права на свои собственные активные действия;
- в) запрещение – возложение на лиц обязанности воздерживаться от совершения действий, запрещенных законом.

Сочетание указанных способов образует специфический метод правового регулирования: *императивный* (директивный, публично-правовой) или *диспозитивный* (автономный, частно-правовой). Императивный метод основан на неравенстве субъектов правоотношений, выражается в установлении обязательных предписаний и запретов, в том числе мер юридической ответственности за совершенные правонарушения, и является доминирующим в отраслях публичного права.

Диспозитивный метод, напротив, основан на равенстве субъектов правоотношений, выражается в возможности субъектов по своему усмотрению использовать предусмотренные нормами права дозволения и широко применяется в отраслях частного права.

Предмет и метод должны обладать определенным единством и общностью. Отрыв способов воздействия от содержания регулируемых общественных отношений отрицательно сказывается на эффективности правового регулирования.

В земельном праве используются оба метода регулирования общественных отношений – как императивный (или административно-правовой), так и диспозитивный (или гражд-

¹ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – С. 109-110.

² Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Первалова. – 2-е изд., – М.: НОРМА, 2002. – С. 268-269.

данско-правовой). Например, в области управления земельными ресурсами значительное число земельных отношений (управленческих отношений) основано на неравенстве его участников: управомоченный орган государственной власти или местного самоуправления – обязанный собственник (землевладелец, землепользователь, арендатор), т.е. используется императивный метод. Так, согласно ст. 42 Земельного кодекса РФ, собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны:

- использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием;
- сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством;
- своевременно производить платежи за землю и т.д.

В то же время, в сфере регулирования отношений между собственниками земельных участков доминирует диспозитивный метод, поскольку все собственники земли, использующие землю в тех или иных целях, равны между собой, вправе распоряжаться своими земельными участками: продать их, подарить, сдать в аренду и т.д.

По мнению Р.К. Гусева, для земельного права последних лет характерным стал способ (метод) *экологизации*, выражающийся в постоянно возрастающем влиянии экологии и закреплении требований по улучшению экологической обстановки, стимулированию природоохранных технологий, а также в провозглашении экологических принципов использования земель, их защиты от негативных последствий антропогенной, техногенной и иной деятельности¹.

Таким образом, *метод земельного права* на современном этапе представляет собой совокупность императивных и диспозитивных способов правового воздействия государства на

¹ Гусев Р.К. Указ. соч. С. 1.

участников земельных отношений, обусловленных политическими и социально-экономическими и иными особенностями этих отношений.

1.3. Нормы земельного права

В теории права под *нормами права* понимаются общеобязательные, формально определенные правила поведения, установленные и обеспечиваемые обществом и государством, закрепленные и опубликованные в официальных актах, направленные на регулирование общественных отношений путем определения прав и обязанностей их участников¹.

Основными *признаками нормы права* являются:

1. *общеобязательность* (она представляет собой властное предписание государства относительно возможного и должного поведения людей);
2. *формальная определенность* (она выражается в письменной форме в официальных документах, с помощью чего определяет рамки деяний субъектов);
3. *связь с государством* (она устанавливается государственными органами и обеспечивается мерами государственного воздействия – принуждением и стимулированием);
4. *предоставительно-обязывающий характер* (она не только предоставляет одним субъектам права, но и возлагает на других субъектов обязанности, ибо нельзя реализовать право без обязанности и обязанность без права);
5. *системность* (она имеет внутреннюю структуру и состоит из таких взаимосвязанных элементов, как гипотеза, диспозиция и санкция).

В теории права главным делением юридических норм признается деление их на *регулятивные* и *охранительные*².

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. – С. 280.

² Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – С. 120.

В регулятивных содержатся предписания, предоставляющие участникам общественных отношений права и возлагающие на них обязанности.

Выделяют следующие виды регулятивных норм: обязывающие, запрещающие и управомочивающие.

Охранительные нормы устанавливают и регламентируют меры юридической ответственности и другие принудительные меры защиты субъективных прав.

В зависимости от характера и отраслевой принадлежности предусмотренной санкции охранительные нормы классифицируются на уголовно-правовые, гражданско-правовые, административные и дисциплинарные.

Выделяют также следующие **виды норм права**¹:

а) в зависимости от функциональной роли они подразделяются на:

- *исходные нормы*, которые определяют основы правового регулирования общественных отношений, его цели, задачи, пределы, направления (это, например, декларативные нормы, провозглашающие принципы; дефинитивные нормы, содержащие определения конкретных юридических понятий и т.п.);
- *общие нормы*, которые присущи общей части той или иной отрасли права и распространяются на все или большую часть институтов соответствующей отрасли права;
- *специальные нормы*, которые относятся к отдельным институтам той или иной отрасли права и регулируют какой-либо определенный вид родовых общественных отношений с учетом присущих им особенностей и т.д. (они детализируют общие, корректируют временные и пространственные условия их реализации, способы правового воздействия на поведение личности).

¹ Байтин М.И. Классификация правовых норм // Теория государства и права: Курс лекций. – Саратов, 1995. – С. 280-284.

б) в зависимости от их характера – на *материальные* (уголовные, экологические, земельные и пр.) и *процессуальные* (уголовно-процессуальные, гражданско-процессуальные);
в) в зависимости от методов правового регулирования – на:

- *императивные* (содержащие властные предписания);
- *диспозитивные* (содержащие свободу усмотрения);
- *поощрительные* (стимулирующие социально полезное поведение);
- *рекомендательные* (предлагающие наиболее приемлемый для государства и общества вариант поведения);

г) в зависимости от времени действия – на *постоянные* (содержащиеся в законах и других нормативно-правовых актах) и *временные* (содержащиеся, например, в Указе Президента о введении чрезвычайного положения в определенном регионе в связи со стихийным бедствием) и др.

Таким образом, *нормы земельного права* можно определить как установленные и санкционированные государством общеобязательные формально-определенные правила поведения, регулирующие отношения субъектов права по поводу охраны и использования земельных ресурсов.

По мнению В.В. Петрова¹, в зависимости от характера предписания и способа воздействия на субъектов земельных отношений нормы земельного права подразделяются на материально-правовые и процессуально-правовые нормы.

Материально-правовые земельные нормы содержат права и обязанности участников земельных отношений, а также запреты на совершение определенных действий.

Выделяют следующие **виды материально-правовых земельных норм**:

¹ Земельное право России: Учебник / Под ред. В.В.Петрова. – М., 1995. – С. 52-53.

- *запретительные нормы*, запрещающие совершать те или иные действия (нарушать права пользователей земельных участков, осуществлять самовольную застройку участков и т.д.);
- *обязывающие нормы*, предписывающие строго выполнять те или иные действия (вносить платежи по земельному налогу, арендной плате);
- *управомочивающие нормы*, дающие право субъектам земельных отношений на совершение определенных действий (предоставление земельных участков в собственность, землепользование, аренду);
- *компенсационные*, предусматривающие обязанность по возмещению правомерного вреда (при изъятии земель для государственных и общественных нужд);
- *поощрительные нормы*, направленные на повышение заинтересованности пользователей земель в рациональном их использовании и охране (экономическое стимулирование);
- *карательные нормы*, предусматривающие принуждение субъектов земельных отношений к выполнению тех или иных предписаний и их ответственность за виновное противоправное невыполнение этих предписаний.

В свою очередь, процессуальные земельно-правовые нормы являются средством реализации материальных норм и указывают, как и каким образом следует действовать, чтобы они были претворены в жизнь, реализовались на практике.

Например, процессуальные нормы регламентируют порядок деятельности государственных органов, их взаимодействие с другими субъектами земельных отношений в процессе предоставления земельных участков, процедуру проведения землеустроительных работ, ведения мониторинга земель, Государственного земельного кадастра, контроля в области охраны и использования земель, порядок разрешения земельных споров и т.д.

Каждый вид использования земли регулируется соответствующими правовыми нормами. В этих нормах определяются условия и порядок предоставления соответствующих категорий земель тем или иным субъектам права, предельные

размеры предоставляемых земельных участков, содержание прав субъектов земельных отношений условия и пути защиты их прав от нарушений и т.д.

Все перечисленные выше нормы земельного права являются «первокирпичиками» отрасли земельного права, которые регулируют поведение определенного круга лиц в определенных обстоятельствах. В тоже время, среди них выделяют совокупности земельно-правовых норм, регулирующих однородный узкий круг сходных общественных отношений и получивших название *институтов земельного права*.

1.4. Система земельного права

Будучи составной частью, элементом системы российского права, земельное право, в свою очередь, имеет и свою внутреннюю структуру.

Под *системой земельного права* понимают совокупность институтов земельного права (земельно-правовых институтов), расположенных в определенной последовательности в зависимости от их содержания, значимости и роли в регулировании земельных отношений.

Как уже было отмечено выше, *институт земельного права* представляет собой совокупность земельно-правовых норм, регулирующих однородный, узкий круг сходных земельных отношений.

Система земельного права представляет собой сложное правовое явление, которое имеет свои закономерности формирования и тенденции развития. Характер и содержание системы земельного права определяется объективными закономерностями развития земельного законодательства как отрасли. Эти закономерности обуславливают характер классификации нормативного материала по соответствующим правовым институтам.

По мнению большинства специалистов, система земельного права состоит из двух больших частей, или подсистем: *общей и особенной*^{1; 2; 3}.

В *общую* часть входят институты, содержащие отправные, общие положения, определения и принципы, действие которых распространяется на все или большинство регулируемых земельных отношений. Выделяют следующие основные институты общей части земельного права.

1. *Право собственности и иные права на землю*, который является базовым институтом земельного права, определяющим основу земельного строя России. В настоящее время устранена монополия государственной собственности на землю, что логически привело к появлению иных форм собственности на землю, включая частную форму собственности, закрепленную в ст. 36 Конституции РФ.
2. Правовое регулирование земельно-правовых сделок.

В связи с установлением многообразия форм земельной собственности на землю и введением частной собственности на землю граждане и юридические лица получили право совершать различные гражданско-правовые сделки с землей, такие как купля-продажа, залог, дарение, наследование, рента и иные сделки, предусмотренные гражданским законодательством.

3. Государственное управление земельными ресурсами.

Данный институт определяет пределы и порядок вмешательства государственных органов в сферу земельных отношений, их компетенцию и основные функции.

4. Юридическая ответственность за нарушения земельного законодательства.
5. Этот институт земельного права определяет составы земельных правонарушений, виды ответственности за них и порядок применения ответственности.

¹ Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – С. 74-76.

² Земельное право. Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: ТК Велби, 2002. – С. 12-13.

³ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С. 46.

6. Защита земельных прав частных лиц и порядок разрешения земельных споров, суть которого заключается в том, что многообразие форм земельной собственности и различных форм хозяйствования на земле увеличили количество земельных споров между гражданскими и юридическими лицами. Признание земельных прав осуществляется прежде всего в судебном порядке (судом общей юрисдикции или арбитражным судом) путем вынесения соответствующего судебного решения.
7. Правовое регулирование платы за землю и ряд других институтов.

Особенная часть земельного права включает в себя институты, сфера действия которых ограничена конкретной категорией земель (см. ст. 7 Земельного кодекса РФ), выделенной в зависимости от основного целевого назначения земель, а именно:

1. *правовой режим земель сельскохозяйственного назначения*, основным целевым назначением которых является использование их для сельскохозяйственных целей или предназначенность для этих целей;
2. *правовой режим земель поселений*, основным целевым назначением которых является обеспечение нормального функционирования и развития городов, поселков и иных поселений как целостных организмов, в том числе объектов социального назначения, предназначенных для создания необходимых условий для труда и быта граждан;
3. *правовой режим земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, обороны и иного назначения*, основным целевым назначением которых является обеспечение задач, вытекающих из особенностей объектов, для которых предоставлены данные земли;
4. *правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов*, основным целевым назначением которых является обеспечение необходимых условий в системе охраняемых природных территорий и иных особо ценных земель;

5. *правовой режим земель лесного фонда*, обусловленный интересами ведения лесного хозяйства и правовым режимом лесных объектов;
6. *правовой режим земель водного фонда*, используемых для реализации водохозяйственных целей;
7. *правовой режим земель запаса*, особенности правового режима которого выражаются в их названии.

Выделяют также такой институт особенной части земельного права как *правовой режим земель*, предоставленных гражданам, хотя Земельный кодекс РФ не выделяет соответствующую категорию земель.

1.5. Принципы земельного права

Под *принципами права* в теории права понимают руководящие идеи, характеризующие содержание права, его сущность и назначение в обществе¹.

А.В. Малько считает, что *принципы права* – это основные, исходные начала, положения, идеи, выражающие сущность права как специфического социального регулятора².

Соблюдение принципов может служить мерилом правового и социального характера государства, эффективности всей деятельности по обеспечению рационального землепользования и охраны земель, защите земельных прав и законных интересов человека и гражданина.

Правовые принципы подразделяются на *общеправовые* (свойственные всем отраслям права, включая земельное), *отраслевые* (свойственные отдельным отраслям права, в нашем случае – земельному) и *межотраслевые* (свойственные группе смежных отраслей, например, экологическому и земельному). Отраслевые

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. – С. 242.

² Малько А.В. Экзамен по теории государства и права: Учебно-методическое пособие. – М.: Гардарики, 1996. – С. 54.

принципы земельного права, в свою очередь, подразделяются на *принципы общей части* и *принципы особенной части*.

Общеправовыми принципами, в частности, являются: законность, справедливость, юридическое равенство, социальной свободы, гражданского долга, ответственности за вину, единства прав и обязанностей и др.¹

К межотраслевым принципам можно отнести такие принципы как принцип состязательности в гражданском процессуальном и уголовно – процессуальном праве, принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека в экологическом и земельном праве и др.

В статье 1 Земельного кодекса РФ закреплены следующие основные принципы земельного законодательства:

1. 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 важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

Данный принцип органично вытекает из ст. 9 Конституции Российской Федерации, которая придает земле и другим природным ресурсам значение основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Поэтому Земельный кодекс и иные нормативные правовые акты, устанавливая нормы и требования по использованию и охране земель, учитывают ее особенности как природного объекта, составной части (компонента) природной среды и природного ресурса.

2. Приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском

¹ Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. – Свердловск, 1972. – С. 108-109.

хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества. Владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде.

Указанный принцип, устанавливая приоритет охраны земли, предполагает необходимое ограничение хозяйственной деятельности субъектов земельных отношений в целях охраны окружающей среды. Это означает, что каждый правообладатель, будь то собственник земли, землепользователь, землевладелец или арендатор, организуя свою хозяйственную и иную деятельность на земле, должен обеспечить выполнение соответствующих мероприятий по ее охране. Эти меры могут быть самыми разными, в зависимости от особенностей самих земель (например, принадлежности к той или иной земельной категории) или вида хозяйственной деятельности, осуществляемой субъектом права на землю.

3. *Приоритет охраны жизни и здоровья человека.* 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.

Принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека при любой хозяйственной деятельности, связанной с использованием и охраной земель, логично вытекает из первого и второго принципов. Значение этого принципа заключается в частности в том, что в соответствии с п. 3 ст. 13 Земельного кодекса РФ внедрение новых технологий, выполнение программ мелиорации земель и повышения плодородия почв запрещается в случае их несоответствия предусмотренным законодательством экологическим, санитарно-гигиеническим и иным нормам и требованиям. Этот принцип отражается и в содержании обязанностей лиц, использующих земельные участки (ст. 42 Земельного кодекса РФ).

4. *Участие граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю.* Граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации 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.

Что касается форм участия граждан РФ, общественные и религиозные организации в подготовке соответствующих решений, то они также нашли отражение в действующем земельном законодательстве РФ. Так, в соответствии со ст. 23 (п. 2) Земельного кодекса РФ публичные земельный сервитут устанавливается с учетом результатов общественных слушаний. Важные положения содержатся и в природоохранном законодательстве. Согласно ст. 13 (п. 2) Федерального закона от 10.01.2002 г. «Об охране окружающей среды», при размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде (в том числе и земле – *прим. авт.*), решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдума. Федеральный закон от 23.11.1995 г. «Об экологической экспертизе» в качестве одного из принципов экологической экспертизы провозгласил принцип гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы, в том числе проводимой и в отношении намечаемой хозяйственной деятельности, связанной с использованием земель. Наконец, Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденное Приказом Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 г. № 372, содержит раздел IV, полностью посвященный участию общественности в процессе оценки воздействия

на окружающую среду, в том числе и на земельные ресурсы, согласно которому, например, информирование и участие общественности в подготовке и обсуждении материалов оценки воздействия на окружающую среду обеспечивается заказчиком как неотъемлемая часть процесса проведения оценки воздействия на окружающую среду, организуется органами местного самоуправления или соответствующими органами государственной власти при содействии заказчика в соответствии с российским законодательством.

5. *Единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов.* Согласно этому принципу, все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Данный принцип более подробно раскрывается в ст. 35 Земельного кодекса РФ, согласно которой при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой объектом и необходимой для его использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник. Отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком, за исключением случаев, установленных законодательством РФ.

6. *Приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий.* 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.

Реализация данного принципа обеспечивается, помимо соответствующих статей Земельного кодекса РФ (например, ст.ст. 27, 30, 31, 32, 79 и некоторые другие), Федеральным законом от 14.03.1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях».

7. *Платность использования земли.* Согласно этому принципу любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Земельный кодекс РФ (ст. 65) выделяет две формы такой платы: земельный налог и арендная плата за землю. Что касается земельного налога, то общие положения о нем, порядок его исчисления и уплаты, налоговые льготы определены в главе 31 (раздел X «Местные налоги») Налогового кодекса РФ, которая введена в действие Федеральным законом от 29.11.2004 г. «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» и вступила в силу с 1 января 2005 года. Следует также отметить, что с 1 января 2006 года утратил силу Закон РФ от 11.10.1991 г. «О плате за землю». Арендная плата является предметом договоренности сторон, заключающих договор аренды земельного участка, за исключением случаев, когда в аренду передаются земли, находящиеся в публичной собственности (государственной либо муниципальной). Средства от арендной платы поступают арендодателю в соответствии с условиями договора.

8. *Деление земель по целевому назначению на категории.* Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Как уже упоминалось, Земельный кодекс РФ (ст. 7) называет семь основных категорий земель в РФ:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли поселений;

- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Указанные выше земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. При этом правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами. Отнесение земель к категориям и перевод их из одной в другую производится компетентными органами власти и определяется ст. 8 Земельного кодекса РФ, а также Федеральным законом от 21.12.2004 г. «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

9. *Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований. Правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами.*

В условиях равноправного существования различных форм собственности на землю и другие природные ресурсы разграничение государственной собственности на землю на собственность федеральную, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований является необходимым условием земельного строя страны. В связи с утратой силы Федеральным законом от 17.07.2001 г. «О разграничении государственной собственности на землю» правовое регулирование разграничения государственной собственности на землю осуществляется ст. 3.1. Федерального закона от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации » (в ред. ФЗ от 17.04.2006 г. № 53-ФЗ).

10. *Дифференцированный подход к установлению правового режима земель*, в соответствии с которым, при определении их правового режима должны учитываться природно-климатические, социальные, экономические и иные факторы.
11. *Сочетание интересов общества и законных интересов граждан*. Регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантии каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Данный принцип в области регулирования земельных отношений заключается в том, что земельное законодательство призвано обеспечить оптимальный баланс публичных (общественных) и частных интересов в данной области. С отменой монополии государственной собственности на землю и конституционным закреплением права частной собственности на землю (ст. 36 Конституции РФ) указанный принцип приобрел особую актуальность. С одной стороны, как отмечает О.И. Крассов¹, следует иметь ввиду, что не существует абсолютного права частной собственности, которое было бы ничем не ограничено, кроме как волей самого собственника в отношении принадлежащего ему имущества. С другой стороны, обеспечение публичных интересов не должно лишать собственника возможности использовать его земельный участок в своих интересах. Так, статья 36 (ч. 2) Конституции РФ устанавливает, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно. Вместе с тем, для обеспечения общественных интересов эта же статья Конституции РФ вводит ограничения хозяйственной свободы пользователей земли, которые заключаются в том, чтобы ими не наносился ущерб окружающей среде и не нарушались права и законные интересы иных лиц. Аналогичные ограничения содержатся и в

¹ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С. 43.

Гражданском кодексе РФ, в соответствии со ст. 209 которого владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственником лишь в той мере, в какой их оборот допускается законом, а также если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Наконец, в самом Земельном кодексе РФ имеется ряд статей, прямо или косвенно обеспечивающих сочетание интересов общества и законных интересов граждан. В частности, при изъятии земель для государственных и муниципальных нужд, с одной стороны, удовлетворяются потребности государства и муниципальных образований в земле, с другой – гарантируется защита имущественных прав граждан в форме денежных компенсаций или предоставления другого равноценного земельного участка взамен изъятых (ст. 60-63).

Кроме вышеизложенных принципов регулирования земельных отношений, применяется *принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земли.*

Федеральными законами могут также быть установлены и другие принципы земельного законодательства, не противоречащие вышеизложенным.

1.6. Соотношение земельного права с другими отраслями российского права

Будучи составной частью национальной правовой системы России, земельное право находится в тесной взаимосвязи и взаимодействии с другими отраслями российского права.

Самая тесная связь у земельного права с *конституционным правом России*, нормы и положения которого определяют основополагающие конституционные принципы всех отраслей российского права, в том числе и земельного.

Применительно к земельному праву такими положениями являются: установление многообразия форм земельной собственности (ст. 9), признание права частной собственности на землю граждан и их объединений (п. 1 ст. 36), право на владение, пользование и свободное распоряжение землей (п. 2 ст. 36) и ряд других. Кроме того, важное значение для земельного права имеют нормы Конституции Российской Федерации, устанавливающие порядок и условия пользования землей на основе федерального закона, а также отнесение к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации таких вопросов, как владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности и принятие земельного, водного, лесного законодательства и законодательства о недрах (ст. 72).

Земельное право тесно связано с *административным правом*, и прежде всего в таких областях, как государственное управление земельными ресурсами и привлечение к административной ответственности лиц, виновных в нарушении земельного законодательства. Административное право, имея своим предметом организацию исполнительную и распорядительную деятельности органов государственной власти, в том числе и в области организации использования и охраны земель, определяет систему этих органов, порядок и формы их деятельности. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Указом Президента РФ от 20.05.2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими управленческие функции в области охраны и использования земель в пределах своей компетенции являются, например, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральное агентство лесного хозяйства и ряд других органов.

Основополагающее значение для земельного права имеет его связь с такой фундаментальной отраслью системы

российского права, как *гражданское право*. Связь земельного права с гражданским правом предопределяется общностью социально-экономической природы земельных и гражданских отношений.

Так, согласно ст. 130 Гражданского кодекса РФ, земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, размещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения признаны недвижимым имуществом. Закрепление в законодательстве понятия «недвижимость», включение земельных участков в перечень объектов гражданского оборота обусловили появление проблемы разграничения предметов правового регулирования земельного законодательства и гражданского законодательства.

Общую сферу правового регулирования земельного и гражданского законодательства составляют, в частности, вопросы права собственности и иных вещных прав на землю, оборотоспособности земельных участков, гражданско-правовой ответственности за нарушение земельного законодательства и ряд других. Например, регулируя отношения собственности на землю и определяя правомочия собственников земельных участков и обладателей иных вещных прав на них, гражданское законодательство ссылается на земельное законодательство, которое должно регулировать соответствующий вопрос. В одних случаях приводится ссылка на закон, в котором должен быть урегулирован соответствующий вопрос, в других – указывается, что соответствующий вопрос должен быть урегулирован в земельном законодательстве.

Что касается гражданско-правовой ответственности за нарушение земельного законодательства, то, как отмечает О.И. Крассов¹, эти вопросы регулируются прежде всего гражданским правом, однако учитываются следующие обстоятельства. Во-первых, при определении размера ущерба в ряде слу-

¹ Крассов О.И. Указ. соч. С. 50.

чаев применяются специальные методики. Во-вторых, порядок возмещения ущерба, причиненного правомерными действиями, например, при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а также в некоторых иных ситуациях регулируется не гражданским, а земельным законодательством.

Не случайно, что одним из принципов земельного законодательства является вышеупомянутый принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земли. Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжения 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 Земельного кодекса РФ).

Тесная связь существует между земельным правом, с одной стороны, и другими *природноресурсовыми отраслями права* (водным, горным, лесным правом и т.д.) с другой стороны. Несмотря на специфику земельных, водных, горных, лесных отношений, обусловленную особенностями их объектов, между этими отраслями права есть большое сходство. Поскольку и земля, и лес, и недра, и воды являются природными ресурсами, то это обусловило и единство целей и методов их правового регулирования, сходство их принципов и правовых институтов.

Тесная связь земельного права с *экологическим правом* обусловлена положением земли как неотделимого элемента, компонента окружающей (природной) среды, функционирующей в составе естественных экосистем природы и находящейся в органической взаимосвязи и взаимодействии с другими элементами природной среды и окружающей (природной) средой в целом. Так, земельное право содержит нормы,

устанавливающие правила экологической безопасности, обеспечивающие охрану земель как неотделимой части окружающей среды (требования по соблюдению нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в почве, экологические требования к размещению объектов, отрицательно влияющих на состояние земель и т.д.).

Контрольные вопросы

1. Дайте правовое определение понятия «земельный участок».
2. Что является предметом земельного права?
3. Назовите особенности земли как объекта правоотношений.
4. Дайте определение нормам земельного права.
5. Как подразделяются принципы земельного права?

Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 671 с.
2. Жариков Ю.Г. Земельное право России: учеб. – М.: КНОРУС, 2006. – 480 с.
3. Земельное право: Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова – М.: ООО «ТК Велби», 2004. – 400 с.
4. Иконницкая И.А. Земельное право Российской Федерации. – М.: Юристъ, 2002. – 288 с.

Дополнительная литература

1. Крассов О.И. Земельное право в современной России: Учебное пособие. – М.: Дело, 2003. – 624 с.
2. Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – 656 с.

3. Гусев Р.К. Земельное право. Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – 208 с. (Право в вопросах и ответах).
4. Краснов Н.И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике // Государство и право. – 1994. – № 7. – С. 7–12.
5. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Теория и тенденции развития. – М.: Институт государства и права РАН, 1999. – 127 с.

ТЕМА 2.

Источники земельного права

2.1. Понятие и виды источников земельного права

Как было сказано в разделе 1, наличие особых источников права является одним из обязательных условий самостоятельности любой отрасли права, включая земельное.

Под *источником права* (в формально-юридическом смысле) в теории права понимают внешнюю форму выражения права, или способ выражения во вне юридических правил поведения¹.

Выделяют четыре основных формы права², или вида источников права³:

1. нормативный правовой акт;
2. правовой (санкционированный) обычай;
3. юридический (судебный) прецедент;
4. нормативный договор.

Российская правовая система относится к романо-германскому (континентальному) типу, определяющее значение в которой играет нормативный правовой акт.

Напомним, что *нормативным правовым актом* является официальный документ, созданный компетентными органами государства и содержащий общеобязательные юридические нормы (правила поведения)⁴.

¹ Малько А.В. Экзамен по теории государства и права. Учебно-методическое пособие. – М.: Гардарики, 1996. – С. 73-74.

² Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. – С. 295.

³ Там же. С. 297.

⁴ Там же. С. 297.

Таким образом, можно определить *источники земельного права* как совокупность нормативно-правовых акты, в которых содержатся правовые нормы, регулирующие земельные общественные отношения.

К источникам любой отрасли права, в том числе и земельного, предъявляются следующие основные требования:

- они должны иметь установленную законом документальную форму (Федеральный закон, Указ Президента, Постановление Правительства и т.д.);
- они должны быть приняты уполномоченными на то органами государства или иными органами и организациями, которым полномочны их принимать (Президент РФ, министерства и ведомства, органы местного самоуправления и др.);
- они должны быть приняты в условиях установленной законом процедуры (Конституция РФ, федеральный конституционный закон, обычный федеральный закон, регистрация ведомственных актов в Минюсте РФ и т.д.);
- они должны иметь нормативный характер и распространяться на неопределенный круг субъектов правоотношений и др.

Существует ряд классификаций источников земельного права, многие из которых являются универсальными.

Так, *по юридической силе* все нормативные правовые акты подразделяются на законы и подзаконные акты. К законам относятся нормативные правовые акты, принимаемые представительными органами государственной власти (Федеральным собранием РФ и законодательными органами власти субъектов РФ). Все иные нормативные правовые акты являются подзаконными. К последним относятся акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов Федерации, министерствами и ведомствами, органами местного самоуправления.

По территории действия нормативные правовые акты делятся на федеральные, акты субъектов РФ (региональные),

местные (акты органов местного самоуправления) и локальные правовые акты (например, Устав предприятия и др.).

По предмету регулирования различают общие и специальные нормативные правовые акты. Предметом регулирования общих актов являются как земельные, так и иные общественные отношения.

К таким актам относятся, в частности, Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ. В отличие от них, специальные акты охватывают исключительно или в основном земельные правоотношения (Земельный кодекс РФ, Федеральные законы «О государственном земельном кадастре», «О землеустройстве» и др.).

По характеру правового регулирования выделяют материальные и процессуальные нормативные правовые акты.

Нормативные правовые акты материального характера – это акты, содержащие материальные земельно-правовые нормы, которые устанавливают права и обязанности, а также ответственность участников соответствующих отношений (федеральные законы «О государственном земельном кадастре», «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и др.). Акты процессуального характера регулируют процессуальные отношения в сфере охраны и использования земель. Материальные нормы земельного права могут быть реализованы только посредством осуществления последовательного ряда определенных действий, которые и регулируются процессуальными актами. К актам процессуального характера относятся, например, Гражданский процессуальный кодекс РФ; Арбитражный процессуальный кодекс РФ; Положение об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. и др. Необходимо отметить, что материальные и процессуальные нормы в области охраны и использования земель часто предусматриваются в одних и тех же нормативных правовых актах (например, в Земельном кодексе РФ, Федеральном законе «О землеустройстве» и других актах).

Кроме того, *по степени значимости* в регулировании земельных отношений источники земельного права подразделяются на основные нормативно-правовые акты и вспомогательные.

Основные нормативно-правовые акты составляют конструкцию действующего земельного законодательства и представляют собой закрепленные в этих актах правила общего характера, распространяемые на неопределенный круг лиц (Земельный кодекс РФ и др.). Вспомогательные же нормативно-правовые акты имеют, как правило, технико-юридический характер, обеспечивают расшифровку содержания тех или иных понятий, содержащихся в законах и иных нормативных правовых актах, позволяют правильно применять тот или иной нормативно-правовой акт. Например, ГОСТ 26640-85 «Земли. Термины и определения» раскрывает понятие «рациональное использование земли» всеми ее пользователями как максимальное достижение целей землепользования при учете требований по охране окружающей среды. Отсутствие вспомогательных нормативно-правовых актов затрудняет применение и основных, порождая большие сложности в правоприменительной практике.

Не относятся к источникам земельного права и других отраслей права юридические акты *индивидуального значения*, поскольку они не устанавливают новые правовые нормы и, как правило, адресованы конкретным субъектам права, порождают права и обязанности исключительно для них.

2.2. Система источников земельного права

Источники земельного права в своей совокупности рассматриваются как образующие систему источников этого права. Эта система включает в себя следующие элементы:

- Конституция РФ;
- международные договоры РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права;

- федеральные законы;
- нормативные правовые акты Президента РФ;
- нормативные правовые акты Правительства РФ;
- ведомственные нормативные правовые акты;
- конституции, законы, иные нормативные правовые акты субъектов РФ;
- нормативные правовые акты органов местного самоуправления;
- локальные нормативные правовые акты.

2.2.1. Конституционно-правовые основы регулирования земельных отношений

Конституция РФ, принятая народом России в 1993 году на общенациональном референдуме, является Основным Законом российского государства и обладает следующими основными свойствами:

1. верховенство (ст. 4 Конституции);
2. высшая юридическая сила (ст. 15 Конституции);
3. прямое действие конституционных норм (ст. 15 Конституции);
4. действие на всей территории страны (ст. 15 Конституции);
5. является ядром всей правовой системы России;
6. является объектом особой охраны со стороны государства.

Конституция РФ – основной источник земельного права. Именно в Конституции РФ определены основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, в том числе и в сфере земельных отношений. В Конституции содержатся главные, основополагающие принципы, определяющие цели, методы и формы правового регулирования земельных отношений в нашей стране.

Ряд положений Конституции РФ имеют важное значение для земельного права, так как являются основой развития земельного законодательства.

1. Статья 72 Конституции РФ относит регулирование земельных отношений к предмету совместного ведения РФ и субъектов РФ. В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, в частности, находятся:
 - вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (п. «в»);
 - разграничение государственной собственности, в том числе и на землю (п. «г»);
 - природопользование (в том числе землепользование), охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности (п. «д»);
 - земельное законодательство (п. «к»).

Согласно ст. 76 (п. 2) Конституции РФ, по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, действует федеральный закон. В то же время, при отсутствии федерального закона, регулирующего вопросы, отнесенные к предмету совместного ведения РФ и субъектов РФ, субъект РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование. После принятия федерального закона субъект РФ обязан издавать законы и иные нормативные правовые акты, строго соответствующие федеральному закону, а также привести в соответствие с принятым федеральным законом свои нормативные правовые акты.

2. В Конституции РФ в общей форме определены полномочия некоторых органов государственной власти по регулированию земельных отношений. Так, в ст. 114 Конституции РФ (п. «в») сказано, что Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии, имеющее непосредственное отношение к обеспечению охраны земель. Кроме того, Правительство РФ осуществляет управление федераль-

ной собственностью, в том числе землями, находящимися в федеральной собственности.

3. Конституция РФ закрепила полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования земельных отношений, которые согласно ст. 12 не входят в систему органов государственной власти и структура которых определяется местным населением самостоятельно. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, в том числе и земельной, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также решают иные вопросы местного значения. Так, согласно ч. 2 ст. 131 Конституции РФ, изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.
4. Часть 1 ст. 9 Конституции РФ предусматривает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. По мнению О.И. Крассова¹, эта конституционная норма закрепляет два важнейших принципа правового регулирования земельных отношений: принцип приоритета публичных интересов в сфере регулирования использования и охраны земель и принцип обеспечения рационального использования и охраны земельных ресурсов.

Согласно ст. 36 Конституции РФ, собственники владеют, пользуются и распоряжаются землей свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Это означает, что земельные отношения должны регулироваться специальным федеральным законом – Земельным кодексом РФ.

5. Важнейшее значение имеют конституционные основы регулирования отношений собственности на землю. В ст.

¹ Крассов О.И. Земельное право. Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С. 90.

8 Конституции РФ закреплён принцип равенства всех форм собственности. В РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Статья 9 (ч. 2) предусматривает возможность существования многообразия форм права собственности на землю. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Кроме того, ст. 36 (ч. 1) Конституции РФ отдельно закрепляет право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю. В то же время, в этой же статье определены пределы осуществления собственником своих правомочий. Как уже упоминалось выше, владение, пользование распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Право частной собственности на землю, согласно ст. 17 Конституции РФ, рассматривается в качестве естественного и неотъемлемого права человека, принадлежащего ему от рождения. Следует также отметить, что в соответствии со ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В ст. 35 Конституции РФ отражён принцип защиты права частной собственности. Право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

8. Очень важное значение для регулирования земельных отношений имеет положение ч. 3 ст. 35 Конституции РФ о том, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Это означает, что в земельном законодательстве должны быть закреплены такие

условия изъятия частных земель, когда изъятие может допускаться только по решению суда, а не какого-либо иного органа.

9. Огромное значение для совершенствования земельного законодательства имеют конституционные нормы, посвященные охране окружающей среды в целом, в том числе и земли, которая является неотъемлемой составной частью (компонентом) природной среды. Так, ст. 42 Конституции РФ впервые в истории России закрепила право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Это право обеспечивается путем реализации комплекса мер и мероприятий, закрепленных в ряде действующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов, и прежде всего – в Федеральном законе от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», а также рядом специальных земельно-правовых и иных норм.

Необходимо также отметить, что наряду с этим правом ст. 58 Конституции РФ закрепляет обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Данное конституционное положение нашло дальнейшее развитие в иных федеральных законах. В частности, согласно ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды», граждане обязаны сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природе и природным богатствам, соблюдать иные требования законодательства.

2.2.2. Международно-правовые договоры

В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ сказано, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой

системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Граждане РФ вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Согласно ст. 69 Конституции РФ, Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Статья 79 Конституции РФ предоставляет право Российской Федерации участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

Указанные выше конституционные принципы нашли отражение в законодательстве РФ. Так, в соответствии со ст. 4 действующего Земельного кодекса РФ, если международным договором Российской Федерации, ратифицированным в установленном порядке, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены Земельным кодексом, применяются правила международного договора. Аналогичная норма содержится в ст. 82 Федерального закона от 10.01.2002 г. «Об охране окружающей среды».

Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров регулируется Федеральным законом от 15.07.95 г. «О международных договорах Российской Федерации».

Международные договоры являются источниками земельного права и регулируют *различные сферы земельных отношений*.

1. В соответствии с международными договорами РФ определяется государственная граница страны и, соответст-

венно, территориальная сфера действия норм российского права, в том числе земельного права.

Так, Федеральным законом от 15.07.95 г. № 104-ФЗ ратифицировано Соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской Государственной границе на ее западной части, подписанное в г. Москве 03.09.94 г. и вступившее в силу 17.10.95 г., которое уточнило линию прохождения российско-китайской Государственной границы. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 17.01.05 г. № 22, одобрен Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о Государственной границе и представлено предложение Президенту РФ о подписании данного договора.

2. На основании международных договоров и соглашений определяются также режимы использования природных ресурсов, в том числе и земель в пограничной зоне.

К числу таких международно-правовых документов, относится, например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о руководящих принципах совместного хозяйственного использования отдельных островов и прилегающих к ним акваторий на пограничных реках (Пекин, 10 ноября 1997 г.).

25.04.96 г. в столице Китая – Пекине – было заключено Соглашение между Правительством РФ и Правительством Китайской Народной Республики о заповеднике «Озеро Ханка», в соответствии со ст. 1 которого Стороны Соглашения создают в приграничных районах России и Китая совместный заповедник «Озеро Ханка», территория которого представлена водно-болотными экосистемами¹.

Заповедник «Озеро Ханка» делится линией российско-китайской Государственной границы на две части – Государственный природный заповедник «Ханкайский» в Приморском крае (территория России) и заповедник «Озеро Ханка» в провинции Хэйлунцзян (территория КНР). Стороны вправе в

¹ Бюллетень международных договоров. – № 1. – 1997.

соответствии с законами своих государств изменять границы своей части заповедника и о каждом таком изменении должны информировать друг друга. Охрана, управление, научные исследования и мониторинг в отношении экосистем заповедника «Озеро Ханка» должны проводиться в соответствии с настоящим Соглашением и действующим законодательством Сторон.

3. Международные договоры могут выступать основой и для установления режима охраны среды обитания объектов животного и растительного мира, ограничения хозяйственной деятельности и использования земель на соответствующих территориях.

Примером такого многостороннего международного договора является Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, прежде всего в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсар, 2 февраля 1971 г.). В Конвенции под водно-болотными угодьями понимаются районы болот, фенов, торфяных угодий или водоемов – естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров. Каждое государство-участник Конвенции определяет подходящие водно-болотные угодья на своей территории, которые включаются в Список водно-болотных угодий международного значения, и способствует охране водно-болотных угодий и водоплавающих птиц посредством создания природных резерватов¹.

2.2.3. Федеральные законы

Законы как источники земельного права, представляют собой нормативные правовые акты, принимаемые представи-

¹ Балащенко С.А., Макарова Т.И. Международно-правовая охрана окружающей среды и права человека: Учебное пособие. – Минск: World Wide Printing, 1999. – С. 174-180.

тельным и законодательным органом Российской Федерации – Федеральным Собранием, состоящих из двух палат (Совет Федерации и Государственная Дума). К числу федеральных законов относятся Конституция РФ, федеральные конституционные законы, предусмотренные Конституцией РФ, и иные федеральные законы, не имеющие значения конституционных.

Порядок принятия федеральных законодательных актов установлен Федеральным законом от 14.06.94 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Этот Закон предусматривает, что на территории РФ применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы.

Датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции. Датой принятия федерального конституционного закона считается день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания в порядке, установленном Конституцией РФ.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ. Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

Основополагающим законом является *Земельный кодекс РФ* от 25.10.01 г. № 136-ФЗ (в ред. ФЗ от 27.07.06 г. № 154-ФЗ), представляющий собой систематизированный свод норм права, регулирующих земельные отношения в нашей стране.

Следует подчеркнуть важность значения нового Земельного кодекса РФ (далее – ЗК), принятого Государственной Думой 28.09.01 г., одобренного Советом Федерации 10.10.01 г. и подписанного Президентом РФ 25.10.01 г. Необходимо отметить, что

в ЗК значительное место занимают вопросы правового регулирования охраны земель и законодательно закреплено осуществление комплекса взаимосвязанных мер и мероприятий, призванных обеспечить рациональное использование, сохранение и восстановление земельных ресурсов в РФ.

Земельный кодекс РФ состоит из XVIII глав и 103 статей.

В I главе (ст. 1-11) закреплены принципы земельного законодательства (*рассмотрены в разделе 1.5*), определены субъекты и объекты земельных отношений, состав Земельного фонда РФ. Необходимо отметить ст. 9-11 ЗК, в которых определены полномочия Российской Федерации, субъектов РФ, а также органов местного самоуправления в области земельных отношений.

Глава II ЗК (ст. 12-14) определяет цели и содержание охраны земель, а также содержит специальные требования по использованию земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению. Как было отмечено на парламентских слушаниях, состоявшихся в Государственной Думе Федерального Собрания РФ 22 апреля 2004 года на тему «О законодательном обеспечении экологической безопасности при хранении и уничтожении пестицидов и агрохимикатов», за последние годы в таких субъектах РФ, как Иркутская, Курганская, Омская, Новосибирская, Ростовская, Самарская, Тамбовская области, Приморский и Краснодарский края на 30-60% обследованных территорий обнаружилось превышение предельно допустимых концентраций (ПДК) остаточных количеств пестицидов в почве. Загрязнены пестицидами отдельные территории в Брянской, Московской, Оренбургской областях и некоторых других субъектах РФ.

Глава III (ст. 15-19) ЗК закрепила систему правовых норм, регулирующих отношения собственности на землю, что особенно важно в условиях рыночных отношений. Кодекс разрешил проблему разграничения публичной собственности на землю. В нем предусмотрены критерии и принципы разграничения федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и муниципальной собст-

венности. Урегулирован вопрос предоставления прав на землю иностранным гражданам, иностранным юридическим лицам, а также лицам без гражданства – теперь они вправе (правда, за рядом ограничений) иметь в собственности земельные участки на территории РФ.

В главе IV (ст. 20-24) ЗК установлены иные, помимо права собственности, права на землю: постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение земельными участками, право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут), аренда земельных участков и безвозмездное срочное пользование земельными участками. Очень важны с практической точки зрения нормы, отразившие особенности регулирования отношений по поводу аренды земли, а нормы, касающиеся частного и публичного земельных сервитутов.

Глава V ЗК является самой объемной главой Кодекса (включает ст. 25-39) и посвящена возникновению прав на землю. Урегулированы вопросы перехода прав на земельный участок при переходе права собственности на здание, строение, сооружение; определен порядок приватизации земельных участков, процедуры предоставления земельных участков для строительства, а также для целей, не связанных со строительством, организации и проведения аукционов и конкурсов по продаже земельных участков, находящихся в публичной собственности и ряд других вопросов. Особое значение имеет установление ограничений оборотоспособности земельных участков, обусловленных публичными интересами (ст. 27 ЗК), а также особенностей купли-продажи земельных участков (ст. 37 ЗК).

Глава VI Кодекса (ст. 40-43) определяет содержание прав и обязанностей собственников и иных правообладателей земельных участков.

Достаточно подробно решены вопросы прекращения и ограничения прав на земельные участки (гл. VII ЗК, ст. 44-56), возмещения убытков и потерь сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд (гл. VIII ЗК, ст. 57-58), а

также защиты прав на землю и рассмотрения земельных споров (гл. IX ЗК, ст. 59-64).

Глава X Кодекса содержит общие положения о плате за землю и оценке земли. Использование земли в РФ признано платным, а в качестве форм платы за землю названы земельный налог и арендная плата.

Учитывая важность управления в области использования и охраны земель, ЗК закрепил основы проведения государственного мониторинга земель, землеустройства, Государственного земельного кадастра (гл. XI, ст. 67-70) и земельного контроля (гл. XII, ст. 71-73).

В главе XIII определены формы юридической ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель: административная, уголовная, дисциплинарная и гражданско-правовая.

Главы XIV-XVIII представляют собой особенную часть Земельного кодекса и посвящены описанию правовых режимов различных категорий земель. Особый упор делается на усиление правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения, что является актуальным в свете продолжающейся деградации земель данной категории. Достаточно конкретно урегулирован правовой режим земель промышленности и иного специального назначения, закреплены дополнительные меры по охране земель особо охраняемых территорий и объектов и т.д.

Необходимо также отметить, что помимо Земельного кодекса в настоящее время действует Федеральный закон от 25.10.01 г. № 137-ФЗ (в ред. ФЗ от 30.06.06 г. № 93-ФЗ) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», содержащий ряд важнейших положений в области регулирования земельных отношений.

Кроме Земельного кодекса РФ, в данной сфере действует много других федеральных законов, регулирующие те или иные сферы земельных отношений.

Таков, например, *Федеральный закон от 11.06.03 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»*, принятие которого

явилось важнейшим шагом на пути совершенствования правового регулирования отношений с участием крестьянских (фермерских) хозяйств, которых насчитывается в настоящее время около 265 тысяч. Закон содержит ряд специальных норм об организации крестьянских хозяйств, правовом режиме имущества и порядке деятельности хозяйства.

Важное и принципиальное значение для регулирования земельных отношений имел ныне утративший силу Закон РФ от 23.12.92 г. *«О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства»*, расставивший все точки над «i» в вопросах права частной собственности и купли-продажи земельных участков указанного целевого предназначения.

Правовые основы регулирования такой специфической области земельных отношений, как мелиорация земель, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, права и обязанности граждан и юридических лиц в данной сфере установлены *Федеральным законом от 10.01.96 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»*.

Мелиорация земель, говорится в ст. 1 Закона, осуществляется в целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, а также создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель и формирования рациональной структуры земельных угодий. В Законе также закреплены понятия различных типов и видов мелиорации, урегулированы вопросы права собственности на мелиоративные системы и гидротехнические сооружения, определена система государственного управления в области мелиорации земель, а также решен ряд других вопросов.

Близким к предыдущему является *Федеральный закон от 16.07.98 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»*, кото-

рым определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, а также права и обязанности собственников, владельцев, пользователей, в том числе арендаторов земельных участков, в области обеспечения плодородия данной категории земель.

Огромное значение для граждан имеет *Федеральный закон от 15.04.98 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»*, который подробно регулирует вопросы зонирования территорий и предоставления садовых, огородных и дачных земельных участков; закрепляет права и обязанности членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений; отражает особенности приватизации и оборота таких участков; определяет правила организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Заметим, что ведение садоводства, огородничества и дачного хозяйства является наиболее массовой сферой индивидуальной деятельности граждан – в 1998 году в России почти 70 млн. граждан занималось данным видом деятельности¹.

Источник земельного права – *Градостроительный кодекс РФ от 29.12.04 г. № 190-ФЗ*, детально регулирующий земельные отношения по поводу осуществления градостроительного планирования, застройки, благоустройства городских и сельских поселений, развития их инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. Для решения этих задач в Кодексе закреплены требования, предъявляемые к градостроительной документации, к градостроительному планированию. Особое значение для определения правового режима земель поселений имеет территориальное зонирование. В кодексе определен правовой режим пригородных зон городов, урегулированы вопросы застройки территорий городских и сель-

¹ Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» / Под общ. ред. И.А. Алтухова. – М.: НОРМА; ИНФРА-М, 1998. – С.VII.

ских поселений, которые непосредственно связаны с использованием земель.

Федеральный закон от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» дал определение и сформулировал принципы ведения Государственного земельного кадастра, закрепил компетенцию органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области осуществления деятельности по ведению Государственного земельного кадастра; определил состав сведений Государственного земельного кадастра, формы земельно-кадастровой документации, порядок ведения земельного кадастра и ряд других вопросов в данной области.

Правовые основы разграничения государственной собственности на землю на собственность РФ (федеральную собственность), собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) определены в Федеральном законе от 17.07.01 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» (утратил силу в связи с принятием ФЗ от 17.04.2006 г. № 53-ФЗ).

Федеральный закон от 18.06.01 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» устанавливает правовые основы проведения землеустроительных работ в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов. В этом законе содержится правовое определение понятия «землеустройство», выделяются виды землеустройства, определяется порядок проведения землеустроительных действий.

Источником земельного права выступает Федеральный закон от 07.05.01 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», который устанавливает правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни. Следует

отметить, что в Российской Федерации насчитывается более 40 коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, которые ведут кочевой, полукочевой или оседлый образ жизни. У них самобытная культура и особое мировоззрение. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных наций объявила 1994-2004 годы Международным десятилетием коренных народов Мира, признавая тем самым их значение и роль в мировой цивилизации.

Вопросы реализации права собственности на земли сельскохозяйственного назначения, правила и ограничения оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, условия предоставления земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, регулируются Федеральным законом от 24.07.02 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Общественные отношения, возникающие в связи с ведением гражданами личного подсобного хозяйства, регулируются Федеральным законом от 07.07.03 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве». Важность данного закона подтверждается тем фактом, что использование возможностей личных подсобных хозяйств для производства сельскохозяйственной продукции всегда рассматривалось нашим государством, включая советский период развития, как дополнительный источник удовлетворения потребностей граждан. В соответствии с данным Законом, личное подсобное хозяйство представляет собой форму непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции и ведется гражданами в целях удовлетворения личных потребностей на земельном участке, предоставленном или приобретенном для ведения личного подсобного хозяйства.

Одним из важнейших специальных источников земельного права является Федеральный закон от 21.12.04 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», который регулирует отношения, возникающие в свя-

зи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую. В Законе определен состав и порядок подготовки документов для перевода земель из одной категории в другую, приводится перечень причин отказа для такого перевода, законодательно решен ряд других вопросов в данной области.

Помимо специальных федеральных законов, регулирующих исключительно или в основном земельные отношения, в настоящее время действуют федеральные законы, которые являются общими источниками земельного права.

К ним, например, относится *Федеральный закон от 21.07.97 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»*, определяющий порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество, в том числе на земельные участки, а также ограничений (обременений), то есть установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества (сервитут, ипотека и др.).

Общим источником земельного права является и действующий *Налоговый кодекс РФ*. В соответствии с Федеральным законом от 29.11.04 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации», часть вторая Налогового кодекса РФ от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ дополнена разделом X «Местные налоги» и Главой 31. «Земельный налог», содержащей нормы, регулирующие отношения по поводу платы за землю.

Среди источников земельного права особое значение имеет действующий *Гражданский кодекс Российской Федерации* (далее – ГК РФ). В гл. 17 части I Гражданского кодекса РФ от 30.11.94 г. № 51-ФЗ закреплены общие положения, касающиеся режима земельных участков как объектов права собственности, недвижимого имущества и предмета совершения сде-

лок с ними, а также иных вещных прав на землю. ГК РФ предусматривает также принципиальные положения относительно регулирования различных сделок, в том числе с земельными участками.

Наиболее важное значение для регулирования земельных отношений имеют следующие положения ГК РФ:

1. признание земельных участков недвижимым имуществом (ст. 130);
2. обязательность государственной регистрации права собственности, иных вещных прав на землю, а также сделок с ней (ст. 131);
3. определение объекта права частной собственности на землю (ст. 261);
4. закрепление принципа целевого использования земель (ст. 260);
5. закрепление права граждан на осуществление общего пользования землей, т.е. без каких-либо разрешений (ст. 262);
6. закрепление права на застройку земельного участка (ст. 263);
7. определение содержания правомочий собственников земельных участков по владению, пользованию и распоряжению ими (ст. 260);
8. закрепление вещных прав на землю лиц, не являющихся собственниками земельных участков (ст. 216);
9. определение правил установления права ограниченного пользования чужим земельным участком – сервитута (ст. 279-282);
10. регулирование вопросов изъятия частных земельных участков для государственных и муниципальных нужд (ст. 279-282 ГК).

Отдельно следует остановиться на роли природоохран-ных и природоресурсных федеральных законодательных актов в регулировании земельных отношений. Строго говоря, источники земельного права одновременно выступают источниками природоресурсного права (поскольку земля является важнейшим природным ресурсом) и являются частью экологического законодательства. Использование природных ре-

сурсов и обеспечение охраны окружающей среды тесно связаны с регулированием земельных отношений. В связи с этим законодательные акты, регулирующие указанные вопросы, содержат большое число земельно-правовых норм и, соответственно, являются источниками земельного права¹.

К числу таких актов относится, например, *Лесной кодекс РФ (далее – ЛК РФ) от 04.12.2006 г. № 22-ФЗ*, введенный в действие с 01.01.2007 г., в котором урегулированы вопросы использования и охраны земель лесного фонда. В ст. 5 ЛК РФ дано понятие леса как экологической системы или природного ресурса. Статья 8 ЛК РФ устанавливает, что лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Деление лесов по целевому назначению на защитные леса, эксплуатационные леса и резервные леса предусмотрено ст. 10 ЛК РФ. Глава 2 *Лесного кодекса* посвящена использованию лесов, а глава 3 – их охране и защите.

Ряд земельно-правовых норм содержится в Законе РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах», Водном кодексе РФ от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ, Федеральном законе от 24.04.95 г. № 52-ФЗ «О животном мире» и ряде других природоресурсных законов.

Источником земельного права выступает и *Федеральный закон от 10.01.02 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»*, являющийся головным законодательным актом природоохранного (экологического) законодательства. Многие положения этого Закона в той или иной степени имеют значение с точки зрения правовой охраны земель. В целом содержание данного Закона прямо направлено на обеспечение сохранности земли как природного объекта и природного ресурса. Например, ст. 4 Закона прямо относит земли и почвы к числу объектов охраны от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

Важную роль в регулировании отношений по охране земель играет *Федеральный закон от 30.03.99 г. № 52-ФЗ «О санитарно-*

¹ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С. 99–102.

эпидемиологическом благополучии населения». В частности, в нем содержатся санитарно-эпидемиологические требования к планировке и застройке городских и сельских поселений (ст. 12), санитарно-эпидемиологические требования к почвам, содержанию территорий городских и сельских поселений, промышленных площадок, т.е. нормы, непосредственно касающиеся использования земель (ст. 21).

Следует отметить также *Федеральный закон от 19.07.97 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»*, который детально регулирует порядок применения пестицидов и агрохимикатов в сельском хозяйстве.

Земельно-правовые нормы содержатся и в других законодательных актах РФ.

2.2.4. Нормативные правовые акты Президента РФ

Президент Российской Федерации, являясь главой государства, определяет основные направления его внутренней и внешней политики, в том числе и в области регулирования земельных отношений. Он вносит на рассмотрение в Государственную Думу РФ законопроекты, подписывает и обнародует федеральные законы, подписывает международные договоры РФ. Его указы и распоряжения обязательны для исполнения на всей территории страны и не должны противоречить Конституции России и федеральным законам (чч. 1 и 3 ст. 80, п.п. «г» и «д» ст. 84, п. «б» ст. 86, ст. 90 Конституции РФ).

Порядок принятия таких актов регулируется Указом Президента РФ от 02.06.96 г. № 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента РФ, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства РФ» и распоряжением Президента РФ от 03.08.96г. № 413-рп «О порядке подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента РФ». Введение в действие актов Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти определено Указом Президента РФ от 23.05.96 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в

силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования («Российская газета», Собрание законодательства РФ).

Основной формой президентского акта – источника земельного права является указ Президента России. Он может издавать также распоряжения, которые носят, как правило, ненормативный характер (ст. 90 Конституции РФ). Право Президента РФ на регулирование земельных отношений закреплено и в ст. 2 (п. 1) Земельного кодекса РФ и может осуществляться путем издания нормативных указов.

Указы Президента РФ играли важную роль в регулировании земельных отношений в период с 1992 по 2001 годы, когда было принято около пятнадцати основополагающих указов Президента РФ в данной области.

В их числе Указ Президента РФ от 27.12.93 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», в котором было констатировано, что земельные участки и все, что прочно с ними связано, относятся к недвижимости, а также закреплялось положение, согласно которому граждане и юридические лица-собственники земельных участков получили право продавать, передавать по наследству, дарить, сдавать в залог, аренду, обменивать, а также передавать земельный участок или часть его в качестве взноса в уставные фонды (капиталы) акционерных обществ, товариществ, кооперативов, в том числе с иностранными инвестициями, т.е. практически были сняты правовые ограничения в распоряжении земельной собственностью.

К таким указам относится и Указ Президента РФ от 07.03.96 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю», в котором были не только подтверждены права граждан на землю, но и определены конкретные правовые формы реализации этих прав, в частности, были предусмотрены такие новые для нашей страны правовые

формы, как передача собственником земельной доли на условиях ренты и пожизненного содержания.

Кроме того, существенную роль в осуществлении земельной реформы и регулировании земельных отношений сыграли следующие нормативные правовые акты Президента РФ, многие из которых ныне утратили силу:

- Указ от 25.03.1992 г. № 301 «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий»;
- Указ от 14.06.1992 г. № 631 «Об утверждении Порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности»;
- Указ от 16.12.93 г. № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы»;
- Указ Президента РФ от 14.02.96 г. № 198 «О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности»;
- Указ от 26.11.97 г. № 1263 «О продаже гражданам и юридическим лицам предназначенных под застройку земельных участков, расположенных на территориях городских и сельских поселений, или права их аренды»;
- Указ от 16.05.97 г. № 485 «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами».

Особо необходимо отметить ныне не действующий Указ Президента РФ от 16.12.93 г. № 2144 «О федеральных природных ресурсах», который способствовал разрешению проблемы разграничения государственной собственности на землю и другие природные ресурсы. Указ предусмотрел, что разграничение государственной собственности на природные ресурсы: земли, воды, леса, недра, ресурсы животного и растительного мира – должно быть основано на принципе их обще-

государственного значения. Природные ресурсы, имеющие такое значение, относятся к федеральной собственности.

Начиная с 2002 года указы Президента РФ, регулирующие земельные отношения, принимаются редко и касаются, как правило, признания утратившими силу принятых ранее указов либо внесения в них изменений. Примером такого указа является Указ Президента РФ от 25.02.03 г. № 250 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента РФ». В случае противоречия Земельного кодекса РФ или иного федерального закона и указа Президента РФ, принятого после 30.10.01 г., действуют нормы федеральных законов. Действующие указы Президента РФ, изданные до введения в действие ЗК РФ, т.е. до 30.10.01 г., и регулирующие земельные отношения, применяются в части, не противоречащей ЗК РФ.

Несмотря на сказанное выше, в настоящее время Президентом РФ изданы и вступили в силу ряд указов, в той или иной степени затрагивающие вопросы земельного права. Например, согласно Указа Президента РФ от 09.03.04 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», упразднены, образованы и преобразованы федеральные органы исполнительной власти, в том числе осуществляющие управленческие функции в области охраны и использования земель.

2.2.5. Нормативные правовые акты Правительства РФ

Правительство Российской Федерации осуществляет, согласно ст. 110 Конституции РФ, исполнительную власть Российской Федерации, обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии, осуществляет управление федеральной собственностью, в том числе земельными и другими природными ресурсами. Оно на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение.

Эти правительственные акты обязательны к исполнению на территории страны. В случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ, они могут быть отменены последним на основании ст. 115 Конституции РФ. Согласно ст. 23 Федерального закона от 17.12.97 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», акты Правительства, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений.

Согласно Указа Президента РФ от 23.05.96 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования («Российская газета», Собрание законодательства РФ), а иные акты Правительства РФ – со дня их подписания. В актах Правительства может быть установлен и другой порядок вступления их в силу.

Основная задача постановлений Правительства РФ – конкретизировать положения федеральных законов или указов Президента РФ. В соответствии со ст. 2 (п. 3) Земельного кодекса РФ Правительство РФ регулирует земельные отношения в пределах полномочий, определенных ЗК РФ, иными федеральными законами и указами Президента РФ.

В пределах своих полномочий Правительство РФ достаточно активно в последнее время участвует в регулировании земельных отношений – приняты постановления Правительства РФ по многим вопросам, отнесенным ЗК РФ к его компетенции.

К ним относится, например, постановление Правительства РФ от 19.11.02 г. № 833 «О государственном земельном контроле», устанавливающее порядок осуществления государственного земельного контроля за соблюдением земельного законодательства, требований по охране и использованию

земель, в том числе государственного контроля за воспроизводством плодородия земель сельскохозяйственного назначения, организациями независимо от организационно-правовой формы, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами. Постановлением Правительства РФ от 07.05.03 г. № 262 утверждены Правила возмещения собственникам земельных участков, землевладельцам, землепользователям и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков либо ухудшения качества земель в результате деятельности других лиц. Порядок согласования и утверждения землеустроительной документации, создания и ведения государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, а также порядок использования таких данных определены постановлением Правительства РФ от 11.07.02 г. № 514.

2.2.6. Ведомственные нормативные правовые акты

Федеральные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции издают общеобязательные нормативные правовые акты, являющиеся источниками земельного права.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Такие 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. Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными ор-

ганами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими.

С 1992 г. введена государственная регистрация нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств, затрагивающих права и законные интересы граждан или имеющих межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. До административной реформы 2004 года такая регистрация осуществлялась в Министерстве юстиции РФ, после – в Федеральной регистрационной службе РФ. В случае противоречия норм, содержащихся в актах федеральных органов исполнительной власти, актам высшей юридической силы действуют нормы, содержащиеся в актах высшей юридической силы.

В настоящее время полномочиями по регулированию земельных отношений наделены министерства. Важную роль в ведомственном регулировании земельных отношений играют нормативные правовые акты таких органов исполнительной власти, как Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального развития и др.

Так, *Министерство сельского хозяйства Российской Федерации* (далее – Минсельхоз России) обладает полномочиями по принятию правил и норм в области мелиорации земель; планов проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противозерозионных мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения; планов проведения мероприятий по реабилитации загрязненных земель сельскохозяйственного назначения.

Министерство экономического развития и торговли РФ (далее – Минэкономразвития России) уполномочено на принятие нормативных правовых актов, определяющих состав документов государственного земельного кадастра и порядок их веде-

ния; требования к кадастровому делению и порядок учета кадастровых единиц; порядок изменения границ кадастрового деления; порядок подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий, а также иных нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к компетенции подведомственных ему агентств, осуществляющих государственное управление в области использования и охраны земель, – Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и Федерального агентства по управлению федеральным имуществом. Так, Приказом Минэкономразвития России от 12 августа 2006 г. № 222 утверждены Методические указания по определению кадастровой стоимости вновь образуемых земельных участков и существующих земельных участков в случаях изменения категории земель, вида разрешенного использования или уточнения площади земельного участка.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации (далее – МПР России) вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, в том числе земель лесного фонда и земель водного фонда, земель особо охраняемых природных территорий, а также принимать иные нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным к компетенции подведомственных ему агентств, наделенных отдельными полномочиями по государственному управлению в области использования и охраны земель, – Федеральной службы по надзору в сфере природопользования; Федерального агентства водных ресурсов; Федерального агентства лесных ресурсов.

До административной реформы 2004 года нормотворчество в данной области в основном осуществляли Федеральная служба земельного кадастра (Росземкадастр) по вопросам ведения государственного земельного кадастра, землеустройства, государственной кадастровой оценки земель, мониторинга земель, государственного контроля за использованием и охраной земель и др.; Министерство имущественных отноше-

ний Российской Федерации (Минимущество России) по вопросам приватизации, управления и распоряжения федеральным имуществом, в том числе земельными участками. Например, 26 сентября 2001 г. был принят приказ Росземкадастра № П/166 «Об упорядочении деятельности по ведению Государственного земельного кадастра». Приказом Росземкадастра от 2 октября 2002 г. № П/327 были утверждены требования к оформлению документов о межевании, представляемых на государственный кадастровый учет. 27 января 2003 г. был принят приказ Росземкадастра № П/6 «Об утверждении бланков документов, необходимых для осуществления государственного земельного контроля» и др.

Определенную роль в регулировании земельных отношений играют государственные стандарты, строительные, санитарные, природоохранные нормы и правила, иные нормативно-технические акты, которые закрепляют обязательные технические требования и правила в целях обеспечения рационального использования земель, недопущения причинения вреда жизни и здоровью человека, окружающей среде. К их числу относятся ГОСТ «ССБТ. Строительство. Производство земляных работ способом гидромеханизации. Требования безопасности», введенный в действие постановлением Госстроя РФ от 21 января 2002 г. № 5; «Санитарно-эпидемиологические требования к качеству почвы», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 17 апреля 2003 г. № 53 (СанПиН 2.1.7.1287-03); «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и объектов», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 10 апреля 2003 г. № 38 (СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03) и ряд других.

2.2.7. Нормативные правовые акты субъектов РФ

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ, вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами, земельное законодательство отнесены к

предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Нормативное правовое регулирование названных отношений осуществляют органы как законодательной, так и исполнительной ветвей власти субъектов РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить федеральным законам – в случае такого противоречия действует федеральный закон.

Субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование земельных отношений с учетом политических, социально-экономических, природно-климатических, экологических, исторических и иных особенностей регионов.

Нормативные правовые акты субъектов РФ принимаются субъектами РФ в разных формах. В одних субъектах РФ (как правило, республиках в составе Российской Федерации) действуют земельные кодексы (Татарстан, Башкортостан, Карелия и др.). В других – законы о земле или законы о регулировании земельных отношений (Саратовская, Самарская, Воронежская области и др.)

В г. Москве основным нормативным правовым актом в данной области является Закон города Москвы от 14.05.03 г. № 27 «О землепользовании и застройке в городе Москве», имеющий комплексный характер. Кроме того, действует ряд других специальных законов в данной области, таких как Закон города Москвы от 26.05.04 г. № 35 «Об особенностях использования земельных участков в целях сохранения научно-промышленного потенциала города Москвы», Закон города Москвы от 24.11.04 г. № 74 «О земельном налоге» (в ред. от 01.06.05 г.) и др.

В Московской области в настоящее время действуют такие нормативные правовые акты, как: Закон Московской области от 07.06.96 г. «№ 23/96-ОЗ (в ред. от 11.10.01 г.) «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной собственности, для осуществления предприниматель-

ской и некоммерческой деятельности на территории Московской области», регулирующий отношения, возникающие в связи с предоставлением на территории Московской области земельных участков, находящихся в государственной собственности, для осуществления предпринимательской и некоммерческой деятельности; Закон Московской области от 15.05.01 г. № 90/2001-ОЗ «Об областной целевой программе «Развитие земельной реформы в Московской области на 2001-2003 годы» (в ред. от 14.03.03 г.), утвердивший соответствующую областную программу; Закон Московской области от 18.04.95 г. № 6/49-ОЗ «Об отнесении земель сельскохозяйственного назначения к особо ценным и ценным»; постановление Правительство Московской области от 17.02.05 года № 103/6, утвердившее, в целях упорядочения процедуры принятия решений о предоставлении земельных участков и решений о переводе земель из одной категории в другую, перечни документов, необходимых для принятия указанных решений; постановление Правительства Московской области от 18.08.03 г. № 484/30 «О нормативной цене земли в Московской области в 2003 году» и ряд других нормативных правовых актов, принятых как законодательной, так и исполнительной органами власти Московской области.

2.2.8. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления

Статья 12 Конституции РФ содержит принципиальные положения о том, что в России признается и гарантируется местное самоуправление, которое является самостоятельным в пределах своих полномочий и органы которого не входят в систему органов государственной власти.

Согласно ст. 131 Конституции, местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Органы местного самоуправления могут конкретизировать нормы, предусмотренные актами всех указанных уровней, при условии, что нормативно-правовой акт органа мест-

ного самоуправления принимается уполномоченным на то органом местного самоуправления и в рамках установленной для него компетенции.

В соответствии со ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей для их осуществления соответствующих материальных и финансовых средств.

Такие полномочия на федеральном уровне определены рядом законодательных актов, и прежде всего – федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (вступает в силу с 1 января 2006 г.) и Законом РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (утрачивает силу с 1 января 2006 г.). К ним можно отнести также Указ Президента РФ от 15.10.99 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». В частности, согласно ст. 14 Федерального закона от 06.10.03 г. № 131-ФЗ, к вопросам местного значения поселения относятся: владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения, и др.

Согласно п. 4 ст. 2 Земельного кодекса РФ, органы местного самоуправления могут издавать акты, содержащие нормы земельного права, на основании и во исполнение нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ. В случае противоречия норм, содержащихся в актах органов местного самоуправления, нормативным правовым актам РФ или субъектов РФ действуют нормы, установленные актами РФ и субъектов РФ.

К компетенции органов местного самоуправления в области регулирования земельных отношений Земельным кодексом РФ, в частности, отнесено принятие правил землепользования и застройки территорий поселений, регулирование использования и распоряжения земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, а также установление:

1. публичных сервитутов – права ограниченного пользования земельными участками в интересах местного самоуправления или местного населения;
2. особого правового режима использования земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и этнических общностей;
3. предельных размеров земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства;
4. максимальных размеров участков, предоставляемых в собственность граждан бесплатно из земель, находящихся в муниципальной собственности, для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства, для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства;
5. процедур и критериев предоставления земельных участков гражданам для целей, не связанных со строительством, в том числе порядок рассмотрения заявок и принятия решений;
6. порядка определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в муниципальной собственности.

Иными актами земельного законодательства могут быть установлены дополнительные полномочия органов местного самоуправления.

Так, постановлением Главы администрации Шаховского района Московской области от 21.07.03 г. № 630 определены до-

пустимые пределы уточнения значения площади ранее предоставленных земельных участков. Решением Совета депутатов муниципального образования «Красногорский район Московской области» от 25.01.01 г. № 163/1 (в ред. от 27.02.03 г.) утверждено Положение о порядке управления и распоряжения землей в муниципальном образовании «Красногорский район Московской области». Совет депутатов муниципального образования «город Климовск» Московской области своим решением от 09.04.03 г. № 2/3 утвердил Положение о порядке осуществления муниципального земельного контроля в городе Климовске Московской области. Аналогичное положение утверждено Решением Совета депутатов Мытищинского района Московской области от 18.07.02 г. № 33/3 и т.д.

2.2.9. Роль судебной практики в регулировании земельных отношений

Относительно значения судебных решений в регулировании правоотношений, в том числе и земельных, в литературе встречаются различные точки зрения.

Так, В.В. Петров считает, что решения судов, несмотря на их оригинальность и юридическую грамотность, не могут служить образцом, источником для принятия решения по другому аналогичному делу, следовательно, судебную практику можно рассматривать лишь в плане применения права, толкования и разъяснения его отдельных положений¹.

Напротив, по мнению М.М. Бринчука, анализ роли судов в контексте принципа разделения властей и выделения судебной власти в качестве самостоятельной ветви власти дает основание для признания судебной практики источником права, поскольку суды наделяются новыми полномочиями нормотворческого органа власти².

¹ Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. – С. 96.

² Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды) – М.: Юрист, 1998. – С. 129.

Несомненно, что деятельность судов, а также административных органов способствует совершенствованию практики применения земельного законодательства. Огромное значение имеют, в частности, руководящие постановления (разъяснения) Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. К ним можно отнести постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 апреля 1992 г. № 6 «О некоторых вопросах, возникших у судов при применении законодательства о земельной реформе», постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения», постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 февраля 2001 г. № 61 «Обзор практики применения арбитражными судами земельного законодательства» и ряд других.

В то же время, решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов по конкретному юридическому делу (например, эколого-правовому спору) нельзя признать источниками экологического права, поскольку они являются актами ненормативного характера (не содержащими норм права) и имеют персонифицированный (индивидуально-определенный) характер.

Особо необходимо отметить решения Конституционного суда РФ, к компетенции которого отнесено разрешение дел о соответствии федеральных законов, законов субъектов РФ, нормативных актов палат Федерального Собрания РФ, Президента и Правительства РФ Конституции РФ. Решения Конституционного Суда РФ обладают силой закона, они окончательны и подлежат исполнению. В силу этого его решения могут считаться источниками земельного права. Например, постановлением Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» Лесной кодекс Российской Федерации был признан соответствующим

щим Конституции РФ (как по порядку принятия, так и его положения, касающиеся лесного фонда РФ). Постановлением Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2001 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской» признаны не соответствующими Конституции РФ некоторые нормы Закона г. Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве». В своем постановлении от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» Конституционный Суд РФ признал конституционность некоторых оспариваемых областными депутатами положений Земельного кодекса РФ, регулирующих предоставление земельных участков в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам. Было также признано, что Земельный кодекс РФ не противоречит Конституции РФ и по порядку его принятия Государственной Думой.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение источников земельного права
2. Как классифицируются источники земельного права по юридической силе и территории действия?
3. Чем отличаются специальные источники земельного права от общих?. Приведите примеры.
4. Является ли судебное решение по конкретному делу, связанному с разрешением земельно-правового спора, источником земельного права?
5. Из каких элементов состоит система источников земельного права?

Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 671 с.
2. Жариков Ю.Г. Земельное право России: учеб. – М.: КНОРУС, 2006. – 480с.
3. Земельное право: Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова – М.: ООО «ТК Велби», 2004. – 400 с.

Дополнительная литература

1. Крассов О.И. Земельное право в современной России: Учебное пособие. – М.: Дело, 2003. – 624 с.
2. Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – 336 с.
3. Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – 656 с.
4. Гусев Р.К. Земельное право. Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – 208 с. (Право в вопросах и ответах).
5. Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. – М.: БЕК, 2002. – 448 с.
6. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с пост. матер. и судеб. практ. / Под ред. С.А. Боголюбова. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт – Издат, 2007. – 630 с.
7. Земельное законодательство Российской Федерации: Сб. нормативных актов / Сост. М.В. Бархатов, А.В. Мазуров – М.: Юрайт-Издат, 2002. – 585 с.

ТЕМА 3.

Земельные правоотношения

3.1. Понятие и виды земельных правоотношений

Правоотношение есть одна из форм проявления права, наряду с правовой концепцией и нормой права. Любое правоотношение представляет собой норму права в действии, динамику ее реализации в повседневной жизни, на практике.

В теории права под *правоотношением*¹ понимают общественное отношение, урегулированное нормами права, участники которого имеют соответствующие субъективные права и юридические обязанности². Соответственно, *земельное правоотношение* можно определить как урегулированное нормами земельного и других отраслей права общественное отношение, складывающееся по поводу охраны и использования земель как природного ресурса и средства производства.

По мнению О.И. Крассова, *земельные правоотношения* представляют собой общественные земельные отношения, урегулированные нормами земельного права, которые возникают, существуют и прекращаются в соответствии с требованиями и по основаниям, предусмотренным земельным законодательством³.

¹ Малько А.В. Экзамен по теории государства и права: Учебно-методическое пособие. – М.: Гардарики, 1996. – С. 85.

² Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. – С. 349.

³ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – С. 100.

Для любого правоотношения, в том числе и земельного, характерны следующие признаки (см. сноски 1, 4):

1. это общественное отношение, которое обозначает собой юридическую связь между социальными субъектами;
2. оно возникает на основе норм права (общие требования правовых норм индивидуализируются применительно к субъектам и реальным ситуациям, в которых они находятся);
3. это связь между лицами посредством субъективных прав и юридических обязанностей;
4. это волевое отношение, ибо для его возникновения необходима воля его участников (как минимум хотя бы с одной стороны);
5. это отношение, охраняемое государством и составляющее основу государственного принуждения.

Любое правоотношение имеет внутреннюю структуру и состоит из следующих элементов: субъект, объект и содержание правоотношения как совокупность прав и обязанностей участников этого отношения.

Земельные правоотношения, как и другие виды правоотношений, можно разделить по следующим классификационным основаниям^{2,3}:

- а) по характеру содержания правоотношения (по функциональной роли) – на общерегулятивные, регулятивные и охранительные;
- б) по степени конкретизации (определенности) субъектов (сторон) правоотношения – на абсолютные и относительные;
- в) по характеру регулирования отношений – на материальные и процессуальные и т.д.

¹ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – С. 140-141.

² Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. – С. 367-369.

³ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – С. 142-143.

К *регулятивным* земельным отношениям относятся отношения, складывающиеся в процессе реализации земельно-правовых норм, не связанных с применением юридической ответственности, и которые выражаются, как правило, в совершении участниками данных отношений позитивных действий. Как правило, на практике возникают именно такие отношения (изъятие земельного участка у собственника для государственных или муниципальных нужд, заключение договора аренды земли и т.д.).

Напротив, *охранительные* земельные правоотношения реализуются при применении юридической ответственности и возникают в связи с совершенными правонарушениями, либо с наличием угрозы их совершения. Так, самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами влечет наложение административного штрафа на виновных граждан, должностных лиц и юридических лиц в соответствии со ст. 8.6. Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Абсолютные правоотношения – это те, в которых определена только одна сторона – носитель субъективного права. На другом полюсе правоотношения нет персонально-определенного субъекта, носителя юридической обязанности. Один субъект наделяется субъективным правом, остальные же субъекты обязаны не нарушать это субъективное право. Примером абсолютного отношения является правоотношение, возникающее в связи с реализацией субъектом права собственности. Собственник имеет правомочия владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащей ему собственностью, в том числе и земельной, при этом все остальные лица обязаны уважать и не нарушать эти правомочия, если их реализация не выходит за рамки закона.

Относительные правоотношения – это такие правоотношения, в которых обе стороны персонально определены и являются носителями прав и обязанностей по отношению друг к другу. Примером относительного правоотношения могут служить правоотношения, связанные с различными сделками, предусмотренными нормами гражданского права, с учетом норм земельного права. Так, в соответствии с договором купли-продажи между продавцом земельного участка и его покупателем возникают конкретные, относительные правоотношения.

Материальные земельные правоотношения устанавливают права и обязанности субъектов права по поводу охраны и использования земли, а также запреты на совершение тех или иных действий в отношении земель. Другими словами, это правоотношения, складывающиеся по поводу реализации прав и обязанностей, предусмотренных нормами земельного права. Например, право на залог земельного участка; право на самостоятельное хозяйствование на земле; обязанность не нарушать права других лиц, использующих землю; права продавать, передавать по наследству, сдавать в аренду земельные участки; обязанность в срок уплачивать земельный налог и т.д.

В отличие от материальных, **земельные процессуальные** правоотношения выражаются в нормах, устанавливающих порядок возникновения, изменения, прекращения и осуществления материальных правоотношений, то есть правовому регулированию подвергаются не сами земельные правоотношения, а способ их реализации. Например, порядок оформления сделок с землей, порядок установления ограничений на земельный участок, порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд и т.д.

В зависимости от целевого назначения земель, различают следующие виды земельных отношений:

- отношения по использованию земель сельскохозяйственного назначения;
- отношения по использованию земель поселений;

- отношения по использованию земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, обороны и иного специального назначения;
- отношения по использованию земель особо охраняемых территорий;
- отношения по использованию земель лесного фонда;
- отношения по использованию земель водного фонда;
- отношения по использованию земель запаса.

Классифицируются земельные отношения и в зависимости от своего содержания^{1,2}. По этому признаку выделяют:

1. Земельные правоотношения в сфере собственности на землю, имеющие принципиальное значение. Возможность существования, наряду с государственной и муниципальной, частной собственности на землю определяет содержание земельных правоотношений, отношений по владению, пользованию и распоряжению землей, особенности правового режима соответствующих земельных участков.
2. Правоотношения по поводу прав на землю, производных от права собственности, т.е. прав на землю лиц, не являющихся собственниками земельных участков. Эта группа земельных отношений, в свою очередь, делится на две подгруппы: правоотношения, имеющие характер вещных прав, и правоотношения, имеющие обязательственный характер.

К вещным правам относятся закрепленные в главе IV действующего Земельного кодекса РФ право пожизненного наследуемого владения земельным участком; право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком и право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут). Следует подчеркнуть, что перечисленные вещные

¹ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С.111-113.

² Гусев Р.К. Земельное право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – С. 21-22.

права могут принадлежать лицам, не являющимся собственниками земельного участка.

К числу правоотношений, имеющих обязательственный характер, относятся правоотношения, возникающие в результате совершения договоров ренты и пожизненного содержания с иждивением; временного (срочного) пользования, аренды; безвозмездного срочного пользования; доверительного управления; залога (ипотеки).

Особо следует выделить вид правоотношений, возникающих в связи с осуществлением права общего пользования землей. В соответствии со ст. 262 ГК РФ, граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, относящихся к государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка.

3. Земельные правоотношения в сфере управления использованием земель и их охраны.

Независимо от того, находится ли земля в частной, государственной или муниципальной собственности, государство в лице уполномоченных на то исполнительных органов государственной власти осуществляет определенные функции в целях организации рационального использования и охраны всех земель, входящих в состав Земельного фонда России, исходя из общегосударственных интересов.

В зависимости от управленческих функций эти правоотношения, в свою очередь, делятся на различные виды и подвиды. Так, выделяют правоотношения, связанные с ведением Государственного земельного кадастра, наблюдением за состоянием земель (мониторинга земель), контролем за использованием и охраной земель, планирования в области охраны и использования земель, предоставления и изъятия земель, осуществлением землеустройства.

Кроме того, в зависимости от уровня управления данная группа земельных отношений подразделяется на правоотно-

шения общего управления в области использования и охраны земель, осуществляемого органами государственной власти общей компетенции и органами местного самоуправления, правоотношения специального управления, которое осуществляют органы государственной власти специальной компетенции, и правоотношения ведомственного управления, осуществляемого иными органами государственной власти в пределах их компетенции.

4. Охранительные земельные правоотношения, обеспечивающие охрану права собственности и иных прав на земельный участок, а также сохранность земли как природного объекта и ресурса. Данные отношения проявляются в регулировании порядка использования и охраны земель путем закрепления в законе прав и обязанностей лиц, использующих землю, в установлении ограничений прав на землю, в применении наказаний к правонарушителю: мер дисциплинарной, административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности за нарушения земельного законодательства.

По мнению В.В. Петрова¹, земельные правоотношения в области использования земли имеют производный характер от отношений земельной собственности. По признаку производности от права собственности на землю они подразделяются на отношения непосредственного и производного пользования землей. *Отношения непосредственного пользования* имеют место, когда использование земельного участка осуществляют юридические лица, граждане, коллективы граждан, имеющие землю на праве частной или общей собственности.

В том случае, когда использование земли осуществляют землепользователи, арендаторы, отношения по использованию земли являются *производными*. По степени производности от права собственности на землю производные земельные отношения могут быть первичными и вторичными.

При первичном производном отношении земельный участок предоставляется в пользование собственником земли

¹ Земельное право России: Учебник / Под ред. В.В. Петрова. – М., 1995. – С. 60.

в установленном законом порядке. Если предоставляемый для использования земельный участок является государственной или муниципальной собственностью, его предоставление осуществляет соответствующий орган государственной власти или орган местного самоуправления. В отличие от первичного, вторичное пользование является производным от права первичного пользования. Примером вторичного отношения по пользованию землей служит отношение по использованию служебного земельного надела, предоставляемого работнику решением администрации предприятия, учреждения, организации из земель, находящихся в их пользовании.

Е.В. Сырых¹, классифицируя земельные отношения, выделяет четыре группы таких отношений.

1. Публичные земельные отношения, которые возникают между обществом, управомоченным на то, чтобы земли использовались и охранялись как основа жизни и деятельности народов, и гражданами, осуществляющими общее землепользование. При этом под общим землепользованием автор понимает использование и охрану земли как одной из важнейших составляющих среды обитания человека.
2. Частные земельные отношения, возникающие между обществом, управомоченным на то, чтобы земли использовались и охранялись как основа жизни и деятельности народов, и гражданами или юридическими лицами, использующими и охраняющими землю при осуществлении на ней хозяйственной деятельности.
3. Управленческие отношения, связанные с землей.
4. Имущественные отношения, связанные с землей, которые возникают, прежде всего, в связи с приобретением прав на земельные участки для их хозяйственного использования.

¹ Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – С. 3-6.

По степени взаимной обязанности земельные отношения делятся на отношения равноправия (партнерские отношения) и отношения подчиненности одной стороны другой¹.

Равноправные земельные отношения возникают между теми или иными гражданами и/или юридическими лицами-пользователями земли (например, согласование между соседями порядка использования смежных участков осуществляется путем свободной договоренности). При отношениях подчиненности складывается иной характер поведения субъектов права пользования на землю. В этих отношениях зачастую одной из сторон является орган управления, уполномоченный по закону давать те или иные указания обладателю прав на землю, добиваться от него тех или иных действий и т.д.

3.2. Основания возникновения, изменения и прекращения земельных правоотношений

Основаниями возникновения, изменения и прекращения земельных правоотношений (как и других видов правоотношений) служат юридические факты.

В теории права под *юридическими фактами* понимают конкретные жизненные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение и прекращение юридических отношений.

Юридические факты являются предпосылками правоотношений и закреплены в гипотезе правовых норм.

Б.В. Ерофеев^{2, 3} выделяет следующие основные признаки юридического факта:

¹ Земельное право РФ: Учебник для вузов. Ю.Г. Жариков, В.Х. Улюкаев, Г.А. Ларионов и др. / Под ред. В.Х. Улюкаева. – М.: Былина, 2003. – С. 44.

² Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших учебных заведений. – М.: ООО «Профобразование», 2003. – С. 156.

³ Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – С. 181-182.

- объективность существования (роль юридического факта, например, не может играть намерение субъектов земельных правоотношений – собственника земельного участка и мелиоративной организации – о заключении договора о мелиорации этого участка);
- конкретность проявления (нельзя, например, считать конкретным юридическим фактом устоявшееся общественное мнение о том или ином лице, что оно осуществляет, например, незаконную охоту (браконьерство), но никто не может конкретно подтвердить время, место, вид и количество отстрелянных диких животных);
- они отражены в законе либо путем прямого указания для возникновения, изменения или прекращения отношения (отвод земельного участка в натуре и выдача соответствующих документов является фактом, порождающим право на использование земельного участка по целевому назначению), либо путем косвенного отражения в законе, выявляемого анализом или сопоставлением правовых норм (например, предполагается виновность собственника земельного участка в нерациональном использовании земли, когда снизилась урожайность данного земельного участка).

Юридические факты классифицируются по различным основаниям (см. сноска 1, 2).

1. По характеру наступающих последствий они делятся на правообразующие (правоустанавливающие), правоизменяющие, правопрекращающие^{1; 2}.

Примерами *правообразующих фактов* выступают, например, подача гражданином в установленном порядке заявки на получение лицензии на недропользование, что является основанием возникновения правоотношений по выдаче этой лицензии и по осуществлению специального недропользования;

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. – С. 365–367.

² Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – С. 148–149.

заключение договора аренды земельного участка влечет к возникновению земельных правоотношений и т.д.

Продление срока действия договора аренды земельного участка или продление срока действия лицензии на занятие определенным видом деятельности можно рассматривать как *правоизменяющие юридические факты*.

Напротив, истечение срока действия договора аренды земельного участка или лицензии на недропользование являются основаниями прекращения соответствующих правоотношений и соответственно выступают *правопрекращающими фактами*.

2. По волевому признаку (связи с волей участников правоотношений) юридические факты делятся на события и действия.

К числу *событий* относятся юридические факты, представляющие собой обстоятельства, возникающие помимо воли человека. Так, пригодность или непригодность земель для нужд сельского хозяйства обусловлена объективными причинами и правоотношения по отнесению или не отнесению их в категорию земель сельскохозяйственного назначения возникают, таким образом, на основании события – природном формировании данного типа земель, происшедшем, возможно, миллионы лет тому назад.

События как юридические факты не всегда происходят самопроизвольно, зачастую на них накладывает отпечаток и человеческая деятельность, что позволило подразделить их на абсолютные и относительные.

К числу *абсолютных событий* как юридических фактов в земельном праве следует отнести такие явления, которые как в своем возникновении, так и в своем дальнейшем развитии не имеют непосредственной связи с волевой деятельностью человека. Например, абсолютным событием считают водно-эрозионные почвенные процессы, возникающие самопроизвольно по причине природных явлений (ливни, гибель растительности и т. п.).

К числу относительных событий относят такие явления, которые возникают в результате человеческой деятельности, но протекают (развиваются) независимо от этих действий и даже вопреки воле человека¹. Так, *относительным событием* можно считать эрозионные почвенные процессы, возникшие в результате неправильной обработки склоновых земель, которые продолжают развиваться, несмотря на принимаемые противоэрозионные меры.

Действие (поведение) является наиболее распространенным основанием возникновения и прекращения земельных правоотношений, проявляется через поступки людей, которые могут быть как правомерными (позитивными), так и противоправными (негативными).

К *правомерным* относятся юридические факты, которые влекут за собой возникновение, изменение или прекращение юридических прав и обязанностей, предусмотренных нормами земельного права. Данный вид действий характеризуется тем, что он находится в рамках закона, не нарушает его. Например, каждый имеющий земельный участок, закрепленный за ним на праве собственности, может свободно хозяйствовать на этом участке и совершать различного рода сделки с данным участком, так как «государство гарантирует неприкосновенность и защиту частной собственности на землю, а также защиту прав собственников земли при совершении ими сделок с землей».

Напротив, *противоправными* юридическими фактами являются факты, ведущие к нарушению норм земельного законодательства и привлечению виновных лиц к юридической ответственности (дисциплинарной, уголовной, административной и т.д.). Так, нарушение правил испытаний, производства, транспортировки, хранения, применения и иного обращения с пестицидами и агрохимикатами, которое может привести к загрязнению окружающей среды, и

¹ Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – С. 183-184.

прежде всего – почв, влечет наложение административного штрафа на виновных граждан, должностных лиц и юридических лиц согласно ст. 8.3. КоАП РФ.

К числу правонарушений юридических фактов относится также поведение участников земельных правоотношений, которое выражается в бездействии. Например, ст. 8.7. КоАП РФ предусматривает меры административной ответственности за невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Нередко для возникновения предусмотренных правовой нормой юридических последствий необходим не один юридический факт, а их совокупность, которую называют *юридическим (фактическим) составом*. Так, общественное объединение освобождается от уплаты земельного налога в отношении земельного участка, используемого для осуществления уставной деятельности, если оно, во-первых, имеет статус общероссийской общественной организации инвалидов, во-вторых, среди ее членов инвалиды и их законные представители составляют не менее 80-ти процентов.

Таким образом, наиболее распространенными основаниями возникновения и прекращения земельных правоотношений являются: договоры, административные акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, судебные решения.

3.3. Субъекты, объекты и содержание земельных правоотношений

В теории права *субъектами права* являются индивиды или организации, которые на основании норм права могут быть участниками правовых отношений, т.е. носителями субъективных прав и обязанностей.

Субъект правоотношения – это субъект права, который использует свою правоспособность.

Напомним, что *правоспособность* представляет собой предусмотренную нормами права способность (возможность) лица иметь субъективные права и обязанности, *дееспособность* – предусмотренную нормами права способность и юридическую возможность лица своими действиями приобретать права и обязанности, осуществлять и исполнять их. Разновидностями дееспособности являются *делкоспособность* (способность лично, своими действиями совершать гражданско-правовые сделки) и *деликтоспособность* (способность нести юридическую ответственность за правонарушения). Совокупность правоспособности и дееспособности образует *правосубъектность* лица.

Таким образом, *субъектами земельных правоотношений* являются участники этих отношений, имеющие соответствующие права и обязанности, предусмотренные земельным законодательством.

Земельный кодекс РФ (п. 1 ст. 5) выделяет следующих субъектов земельных отношений: Российская Федерация; субъекты Российской Федерации; органы местного самоуправления (муниципальные образования); юридические лица, включая иностранных юридических лиц; граждане, включая иностранцев и лиц без гражданства.

Российская Федерация выступает в качестве субъекта права в государственно-правовых (межгосударственные, между Федерацией и субъектами Федерации) и некоторых имущественных отношениях, является собственником земель и других природных ресурсов, реализуя свои правомочия по владению, пользованию и распоряжению федеральными землями и иными природными ресурсами. От имени Российской Федерации соответствующие полномочия осуществляют специально уполномоченные федеральные органы государственной власти. Так, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, в соответствии с Положением о нем, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агро-

промышленного комплекса, включая животноводство, ветеринарию, растениеводство, мелиорацию, плодородие почв, использование земель сельскохозяйственного назначения и ряд других функций (см. Положение о Министерстве сельского хозяйства, утверждено постановлением Правительства РФ от 24.03.2006 г. № 164).

Субъекты Российской Федерации (республики, края, области и др. субъекты в составе РФ) также являются полноправными участниками земельных отношений, поскольку ст. 72 (ч. 1 п.п. в, г, д, м) относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории и др. к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Кроме того, вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Особенностью Российской Федерации и субъектов Российской Федерации как участников земельных правоотношений является то, что они остаются субъектами земельного права даже тогда, когда земли на законных основаниях передаются в собственность юридических или физических лиц, поскольку сохраняют за собой контрольные функции в области охраны и рационального использования земель. В земельных отношениях, объектом которых является земля как недвижимое имущество, как природный ресурс и как объект хозяйствования, государство выступает в двух качествах: политический суверен и собственник земли. В последнем случае оно осуществляет правомочия владения, пользования, распоряжения и управления землей как объектом государственной собственности своей властью и не только в своих интересах, но и в интересах каждого собственника, землевладельца и землепользователя, во всеобщих интересах народов России, как ныне живущих, так и будущих поколений.

В отношениях по использованию и охране земель государство как политический суверен определяет направления политики в области регулирования земельных отношений и порядок пользования различными категориями земель в соответствии с их целевым назначением и разрешенным использованием; закрепляет права и обязанности собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов земельных участков по обеспечению рационального и эффективного использования земли; определяет порядок предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности, и изъятия земель для государственных нужд; регулирует земельный оборот; регламентирует мониторинг земель, осуществление государственного земельного контроля, ведение Государственного земельного кадастра; обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина, включая право частной собственности на землю, пожизненное наследуемое владение и иные права на землю.

Властные функции государства в земельных отношениях выражаются в издании государственными органами нормативных правовых и индивидуальных актов, обязательных для исполнения участниками земельных отношений на всей территории Российской Федерации, а также в возможности различными средствами, включая принудительные, обеспечивать их исполнение.

Органы местного самоуправления также являются субъектами земельных отношений, поскольку наделены рядом важнейших полномочий в данной области. Так, в соответствии со ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью (в том числе землями – *прим. авт.*), утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, а также решают иные вопросы местного значения. Напомним, что статус муниципального образования, в соответствии с Федеральным законом от 28.08.95 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации», имеют городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения или территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы.

Следует отметить, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления могут участвовать в земельных отношениях и на равных началах с другими субъектами таких отношений – физическими и юридическими лицами. В таком случае государство и муниципальные образования отказываются от своей властной роли и принимают на себя обязательство, вступая в земельные отношения, подчиняться публичным и частным принципам и правилам земельного права.

Юридические и физические лица выступают субъектами земельных правоотношений при наличии право- и дееспособности и образуют самую многочисленную группу участников этих отношений.

Земельная правоспособность – это определенная законом способность лица (как физического, так и юридического) быть носителем земельных прав и обязанностей. Напомним, что в соответствии с ч. 1 ст. 48 Гражданского кодекса РФ, «юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде».

Земельная правоспособность юридического лица возникает с момента его государственной регистрации, на основаниях и в порядке, предусмотренных законом. В соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ (в ред. ФЗ от 23.12.2003 г.) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», моментом госу-

дарственной регистрации признается внесение регистрирующим органом соответствующей записи в соответствующий государственный реестр. В то же время, приобретение юридическим лицом земельной правоспособности после его государственной регистрации не дает ему права осуществлять многие виды хозяйственной деятельности (в том числе связанные с землепользованием), поскольку они требуют получения специального разрешения (например, лицензии) со стороны уполномоченных на то органов государственной власти. Так, согласно Федеральному закону от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ (в ред. от 05.02.2007 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности», лицензированию подлежит геодезическая деятельность. Объем и содержание земельной правоспособности юридического лица определяется целями и задачами данного юридического лица и находит отражение в его Уставе.

Земельная правоспособность физического лица (гражданина) возникает, по общему правилу, с момента рождения человека и связана с признанием законом его определенных прав. Например, Конституция РФ установила право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю (ст. 36, ч. 1), Земельный кодекс РФ закрепил право граждан и юридических лиц на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность (ст. 15, п. 2) и т.д.

Под *земельной дееспособностью* понимают способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять земельные права, создавать для себя земельные обязанности и исполнять их. По общему правилу, земельная дееспособность в полном объеме наступает с момента достижения лицом совершеннолетия (восемнадцатилетнего возраста).

Действующее земельное законодательство предусматривает значительное расширение земельной правоспособности граждан. Так, граждане по своему усмотрению вправе иметь земельные участки, в том числе и на праве собственности для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного под-

собного хозяйства, жилищного и гаражного строительства, садоводства, огородничества, животноводства, для предпринимательской деятельности, иных целей, не запрещенных законом. Земельную правоспособность (дееспособность) граждане могут осуществлять как индивидуально (когда отдельный гражданин выступает субъектом права на земельный участок), так и в составе объединений граждан (например, при общем пользовании земельным участком собственниками жилых помещений в кондоминиуме).

Совокупность правоспособности, дееспособности и правовых свобод субъектов правоотношений образует их *правовой статус* или их правовое положение¹.

Действующее земельное законодательство не содержит четкого определения правовых свобод субъектов земельных отношений, однако согласно ст. 54 ныне утратившего силу Земельного кодекса РСФСР 1991 года под ними понимался запрет на вмешательство в деятельность собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов со стороны государственных, муниципальных и других органов и организаций, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации.

Под *объектами правоотношений* вообще в теории права понимается то, по поводу чего складывается данное правоотношение.

Объект правоотношения – это то реальное благо, на использование или охрану которого направлены субъективные права и юридические обязанности².

Объект правоотношения – это то, на что направлены права и обязанности субъектов правоотношений, по поводу чего они вступают в юридические связи¹.

¹ Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – С. 163.

² Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. – С. 361.

Предмет (объект) правоотношения – материальное или нематериальное благо либо поведение лица, по поводу которых возникает правоотношение².

В литературе по земельному праву выделяют общий, специальный и непосредственный объекты земельных правоотношений (см. сноски 17, 18).

Общим объектом земельных правоотношений является земля, вне зависимости от принадлежности ее к той или иной категории, формы собственности или целевого использования. В соответствии со ст. 9 Конституции РФ, земля, как и другие природные ресурсы, является основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории и выступает объектом отношений по ее охране и использованию. Аналогичное положение закреплено в ст. 12 (п. 1) действующего Земельного кодекса РФ. Федеральный закон от 10.01.2002 г. «Об охране окружающей среды» (ст. 4) называет земли и почвы объектами охраны от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности. Таким образом, все земли Российской Федерации, вне зависимости от формы собственности и целевого использования, являются объектом охранительных земельных отношений.

Земля является частью окружающей среды, а поэтому субъекты земельных правоотношений обязаны использовать ее не в противоречии с действием объективных законов природы. Использование всех земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности (ст. 12 Земельного кодекса РФ). Собственникам земельных участков, землевладельцам, землепользователям и арендаторам вменяется в обязанность

¹ Малько А.В. Экзамен по теории государства и права: Учебно-методическое пособие. – М.: Гардарики, 1996. – С. 90.

² Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – С. 15.

применять природоохранные технологии производства, не допускать ухудшения экологической обстановки.

Статья 6 Земельного кодекса РФ также выделяет землю как объект земельных отношений, причем рассматривает ее как природный объект и природный ресурс.

Земля как природный объект является неотъемлемой составной частью окружающей среды (компонентом природной среды), наряду с недрами, водами растительным и животным миром, атмосферным воздухом, обеспечивая в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле¹. В данном качестве земля используется для прохода и проезда людей, размещения зданий, сооружений и иных объектов, необходимых для жизнедеятельности человека, и является объектом публичных земельных отношений.

В качестве природного ресурса земля представляет собой основное средство производства в сельском и лесном хозяйстве, а также территориальную (пространственную) основу осуществления хозяйственной и иных видов деятельности. В этом случае земля является объектом частных земельных отношений.

В зависимости от вида земельных правоотношений их объектом (*специальным объектом*) могут быть определенная категория земель или их часть². Например, объектами земельных правоотношений могут быть земли лесного фонда и земли водного фонда. Лесное и водное законодательство предусматривает право общего лесопользования и право общего водопользования, т.е. право граждан свободно пребывать в лесах и общедоступно, открыто пользоваться водными объектами для купания, рыбной ловли и т.п. целей. Таким образом, земли этих категорий могут использоваться физическими лицами в любое время и без каких-либо разрешений.

Особенности земель, свойственные отдельным их категориям, вытекают из их целевого предназначения, т.е. того

¹ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С.115-118.

² Гусев Р.К. Земельное право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – С. 24.

основного критерия, по которому тот или иной земельный массив отнесен к соответствующей категории¹. Так, земли сельскохозяйственного назначения отнесены к данной категории по пригодности их для использования в сельскохозяйственных целях.

В то же время, главный признак, по которому земли относятся к той или иной категории, не исключает наличия в этой категории земель с иными свойствами, не подходящими под эту категорию. Например, земли лесного фонда могут использоваться для ведения сельского хозяйства: сенокошения, выпаса сельскохозяйственных животных, пчеловодства, северного оленеводства, выращивания сельскохозяйственных культур и иной сельскохозяйственной деятельности (ст. 38 Лесного кодекса РФ от 04.12.2006 г.), в состав земель поселений могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к территориальным зонам сельскохозяйственного использования (ст. 85 Земельного кодекса РФ), и т.д. Кроме того, категория земель не может выступать самостоятельным объектом права собственности, пользования или аренды одного субъекта земельных правоотношений, поскольку на ней, как правило, располагается множество правообладателей земельных участков различного целевого назначения.

Наконец, *непосредственным объектом* земельных правоотношений всегда является индивидуально-определенный земельный участок, т.е. участок, имеющий присущие только ему характеристики, индивидуальные признаки. Для того чтобы земельный участок был признан объектом земельных правоотношений, он должен быть индивидуализирован, т.е. должны быть определены его размер, границы и местоположение, ему должен быть присвоен индивидуальный кадастровый номер.

¹ Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – С. 168.

Ранее уже отмечалось, что *земельный участок* представляет собой часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), 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 законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами (ст. 1 Федерального закона от 02.01.2000 г. «О Государственном земельном кадастре»). Земельный кодекс РФ (ст. 6) содержит несколько упрощенное определение земельного участка как объекта земельных отношений – часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке.

Индивидуально-определенный земельный участок является объектом прежде всего имущественных отношений, связанных с его использованием, отчуждением, приобретением, а также осуществлением иных имущественных прав на земельный участок (таких, например, как пожизненное наследуемое владение, постоянное (бессрочное) пользование и др.).

Земельное законодательство выделяет делимые и неделимые земельные участки. Согласно ст. 6 (п. 2) Земельного кодекса РФ, *делимым* является земельный участок, который может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

От делимости или неделимости земельного участка зависит возможность его раздела на несколько земельных участков, например, в случае раздела участка между участниками общей собственности (сособственниками), выдела доли в праве общей собственности в натуре и в других случаях. На практике вполне вероятна ситуация, когда при разделе земельного участка размеры его частей после раздела (вновь образованных земельных участков) не будут соответствовать установ-

ленному в законодательстве минимальному размеру земельного участка определенного целевого предназначения (садового, дачного участка и т. д.). Так, Законом Московской области от 17.06.03 г. № 63/2003-ОЗ «О предельных размерах земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность на территории Московской области» установлены следующие минимальные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность: для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства – 2,0 га; для ведения садоводства – 0,06 га; для ведения огородничества – 0,04 га; для ведения дачного строительства – 0,06 га.

Индивидуальные характеристики любого земельного участка содержатся в документах Государственного земельного кадастра, главным из которых является Единый государственный реестр земель (Федеральный закон от 02.01.00 г. № 28 – ФЗ «О Государственном земельном кадастре», ст. 13). В нем отражены следующие сведения о земельных участках: кадастровый номер; местоположение (адрес); площадь, категория земель и разрешенное использование земельных участков; зарегистрированные в установленном порядке вещные права и ограничения (обременения); экономические характеристики, в т.ч. размеры платы за землю; качественные характеристики, в т.ч. показатели плодородия земель; наличие объектов недвижимого имущества, прочно связанных с земельными участками.

В качестве объекта земельных отношений ст. 6 Земельного кодекса РФ выделяет также часть земельного участка. Вполне вероятны ситуации, когда части одного и того же земельного участка используются разными лицами, на разных правах; либо когда участок используется одним лицом, но часть его принадлежит ему на одном титуле, а другая – на ином. Например, когда одна часть земельного участка находится в собственности гражданина, а другая – в пожизненном наследуемом владении.

Вместе с тем, действующий Земельный кодекс РФ не рассматривает в качестве самостоятельного объекта земельных

отношений *земельную долю* (пай), что является пробелом в регулировании земельных отношений¹. Только в первые годы земельной реформы в России 12 млн. сельских жителей стали собственниками земельных долей (паев). Становление института земельных долей произошло в период реорганизации колхозов и совхозов, а также приватизации сельскохозяйственных угодий. Согласно Указу Президента РФ от 07.03.96 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» (ныне утратил силу), собственник земельной доли без согласия других участников долевой собственности имеет право:

- передать земельную долю по наследству;
- использовать земельную долю (с выделением земельного участка в натуре) для ведения крестьянского (фермерского) и личного подсобного 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 этой долей в уставный капитал или паевой фонд сельскохозяйственной организации.

Совершенно очевидно, что земельные доли являются объектом имущественных отношений, связанных с землей. Определение земельной доли как доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйст-

¹ Постатейный комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / Отв. ред.: доктор юридических наук, профессор Г.Е. Быстров, доктор юридических наук, профессор Б.Д. Клокин. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», ИНФРА-М, 2002. – С. 45-46.

венного отношения содержится в ст. 15 Федерального закона от 24.07.02 г. № 101-ФЗ (в ред. от 07.07.03 г.) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В соответствии со ст. 12 указанного закона участник долевой собственности вправе по своему усмотрению продать, подарить, обменять, завещать, отдать в залог, внести в уставный (складочный) капитал юридического лица свою долю или распорядиться ею иным образом с соблюдением при ее возмездном отчуждении правил, предусмотренных Гражданским кодексом РФ. Кроме того, участник долевой собственности вправе передать долю в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения в доверительное управление.

Наряду с понятием «земельный участок» в законодательстве используется понятие «*угодье*». Например, ст. 77 Земельного кодекса РФ выделяет сельскохозяйственные угодья как вид земель сельскохозяйственного назначения, ст. 79 ЗК РФ определяет подвиды сельскохозяйственных угодий: пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и т.д.). Федеральный закон от 07.05.01 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (ст. 10) относит охотничьи и иные угодья к частям территорий традиционного природопользования. По мнению О.И. Крассова¹, понятие «угодье» отражает вид функционального использования земельного участка, обусловленный его естественными свойствами и наличием на нем определенных природных ресурсов. С помощью данного термина уточняется правовой режим отдельных участков земли. В отличие от земельного участка, угодье не индивидуализируется путем определения его местоположения и границ, как это осуществляется в отношении земельного участка. Индивидуализация угодья осуществляется путем индивидуализации всего земельного участка.

¹ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С. 116.

Содержание земельных правоотношений. Если общественные отношения выступают материальным содержанием правоотношений, то субъективные права и обязанности – юридическим. Именно через права и обязанности осуществляется юридическая связь участников правоотношений.

Выделяют юридическое и фактическое содержание правоотношения¹.

Юридическое содержание правоотношения – это возможность определенных действий управомоченного лица, необходимость определенных действий или необходимость соблюдения запретов обязанным лицом. *Фактическое правоотношение* – это сами действия в которых реализуются права и обязанности.

Содержание земельного правоотношения определяется как совокупность субъективных прав и юридических обязанностей участников правоотношения по поводу охраны и использования земель.

Субъективное право представляет собой предусмотренную законом меру возможного поведения, позволяющую субъекту удовлетворять его собственные интересы². Субъективное право есть средство для удовлетворения какого-либо интереса управомоченного лица для достижения определенного блага, ценности, в чем и заключается его предназначение.

Напротив, *юридическая обязанность* – это предусмотренная законом мера должного поведения субъектов правоотношения. Отличие юридической обязанности от субъективного права заключается в том, что от нее участник правоотношения не может отказаться.

Мера возможного поведения участника земельного правоотношения проявляется в двух аспектах³:

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. – С. 351–354.

² Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – С. 144–145.

³ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. – С. 351–354.

- а) право на определенное поведение, т. е. на совершение действия или бездействие. Например, в соответствии со ст. 22 Земельного кодекса РФ 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.
- б) право на притязание, выражающееся в правовой возможности требования от определенных субъектов правоотношений:
 - определенного поведения (например, право требования не находиться на земельном участке собственника без его согласия и т.д.);
 - защиты от определенного поведения и его последствий (например, право требования от органов местного самоуправления прекращения необоснованных ограничений в землепользовании; право обращения в суд за защитой нарушенных земельных прав, и т.д.).

Земельный кодекс РФ в ст. 40 установил права собственников земельных участков по их использованию. Собственник земельного участка имеет 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, строи-

тельными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями; осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством.

Кроме того, собственник земельного участка имеет право собственности на посевы и посадки сельскохозяйственных культур, полученную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации, за исключением случаев, если он передает земельный участок в аренду, постоянное (бессрочное) пользование или пожизненное наследуемое владение либо безвозмездное срочное пользование, а также на расположенные на земельном участке многолетние насаждения, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации¹.

Права на использование земельных участков землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков закреплены в ст. 41 ЗК РФ. Лица, не являющиеся собственниками земельных участков, за исключением обладателей сервитутов, осуществляют вышеназванные права собственников земельных участков, за некоторыми исключениями.

Мера должного поведения субъектов земельных правоотношений (юридическая обязанность), также имеет две стороны²:

- а) обязанность совершения субъектами земельных правоотношений определенных действий, например, обязанность лиц, использующих земельные участки предоставлять сведения об организации производственного земельного контроля в специально уполномоченный орган государственного земельного контроля в установленном Правительством РФ (ст. 73 ЗК РФ);
- б) обязанность не совершать определенные действия, которая установлена законом. Так, запрещается ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объ-

¹ Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – С. 172–173.

² Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. – С. 351–354.

ектов, не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления (ст. 38 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Обязанности собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, по использованию земельных участков установлены ст. 42 Земельного кодекса РФ. Эти лица обязаны: использовать земельные участки в соответствии с их 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 загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий; выполнять иные требования, предусмотренные законодательством РФ.

Содержание земельных правоотношений (объем правомочий субъектов экологических правоотношений) зависит:

- от вида объекта этих отношений. Так, на землях сельскохозяйственного назначения основной обязанностью субъектов является повышение плодородия почв, а на землях промышленности – максимальная экономия в отводе земель под объекты строительства; если объектом правоотношений выступают земли особо охраняемых природных территорий (земли государственных при-

родных заповедников или национальных парков), то в составе правоотношений преобладают прежде всего запретительные и обязывающие нормы; при хозяйственном же использовании земель на первое место становятся предупредительные, разрешительные меры, восстановительные требования.

- от вида и правового статуса участников земельных отношений. Так, в соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», иностранным гражданам и юридическим лицам, а также лицам без гражданства земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения могут предоставляться только на праве аренды.
- от экологической и иной обстановки в том или ином регионе страны, в котором складываются эти правоотношения. Например, при объявлении территории зоной чрезвычайной ситуации или зоной экологического бедствия вводится особый правовой режим, накладывающий отпечаток на права и обязанности участников земельных правоотношений (например, в виде ограничений на использование тех или иных природных ресурсов, в том числе земель или на осуществление того или иного вида хозяйственной деятельности).

3.4. Правовой режим земель

Уяснение понятия «правовой режим земель» является необходимым для выявления сути земельного права как регулятора земельных отношений, поскольку именно через данное понятие отражается особый характер регулирования общественных отношений, возникающих по поводу земли.

В науке земельного права под правовым режимом земель понимается совокупность правовых норм, определяющих сущность и состав элементов этого понятия: права собственности на землю, прав на землю лиц, не являющихся собственниками

земельных участков, управления в сфере охраны и использования земель, правовой охраны земель, а также мер юридической ответственности за земельные правонарушения¹.

В практическом смысле *правовой режим земель* можно определить как установленный в законодательстве порядок их охраны и использования.

Понятие «правового режима земель» применимо как ко всем землям Российской Федерации (общий правовой режим земель), для отдельных категорий и видов земель (особый правовой режим) и для конкретных, индивидуально определенных земельных участков.

Объектом *общего правового режима* являются все земли Российской Федерации и он означает определенный режим законности и правопорядка, т.е. земельный правопорядок². Например, согласно первому принципу земельного законодательства, закрепленному в ст. 1 (п. 1) Земельного кодекса РФ, все земли, вне зависимости от целевого предназначения, формы собственности, вида разрешенного использования, ведомственной принадлежности рассматриваются как основа жизни и деятельности человека, природный объект, охраняемый в качестве важнейшей составной части природы, природный ресурс, и одновременно как недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав на землю. Данный принцип нашел развитие в ст. 12 ЗК РФ, в соответствии с которой использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Объектом *особого правового режима* являются земли определенной категории или вида земель: земли сельскохозяйственного назначения; земли поселений; земли промышленно-

¹ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С. 56.

² Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – С. 144-145.

сти, энергетики, транспорта, обороны, безопасности и иного назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

Деление земель по целевому назначению на категории является принципом земельного законодательства (пп. 8, п. 1, ст. 1 ЗК РФ), означающим, что правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Аналогичная норма содержится в ст. 7 (п. 2) ЗК РФ, согласно которой правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Понятие «правовой режим земель определенной категории» дает возможность определить порядок охраны и использования конкретной категории земель, возможность использования земель на основании различных титулов (постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное временное пользование, аренда и др.), особенности осуществления различных управленческих функций в отношении соответствующей категории земель и т.д.¹

Необходимо отметить, что 21 декабря 2004 года Государственной Думой принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», регулирующий отношения, возникающие в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую.

Средством уточнения и детализации правового режима определенной категории земель служит зонирование территории (территориальное зонирование), предусмотренное земельным и градостроительным законодательством РФ. Зонирование территорий в России представляет собой дополнительный по отношению к подразделению земель на категории

¹ Общая теория советского земельного права. М., 1983. – С. 346–348.

способ регулирования использования земель, как правило, в пределах отдельных категорий.

В соответствии со ст. 83 (п. 2) Земельного кодекса РФ, порядок использования земель поселений определяется в соответствии с зонированием их территорий. Территория поселения в пределах его административных границ делится на территориальные зоны, причем документы зонирования территорий утверждаются и изменяются нормативными правовыми актами местного самоуправления (правилами землепользования и застройки).

Статья 85 Земельного кодекса РФ определяет, что в состав земель поселений в соответствии с градостроительными регламентами могут входить следующие территориальные зоны: жилые; общественно-деловые; производственные; инженерных и транспортных инфраструктур; рекреационные; сельскохозяйственного использования; специального назначения; военных объектов; иные территориальные зоны.

Ныне утративший силу Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г. (ст. 1) определял территориальное зонирование как деление территории на зоны при градостроительном планировании развития территорий и поселений с определением видов градостроительного использования установленных зон и ограничений на их использование. Действующий Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ вместо понятия «территориальное зонирование» использует термин «градостроительное зонирование», означающий зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов. Под территориальными зонами понимаются зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты.

Зонирование как метод регулирования использования земель впервые был применен в США^{1,2}. В начале двадцатого

¹ Крассов О.И. Право частной собственности на землю. М., 2000. – С. 236.

² Он же. Земельное право современной России: Учеб. пособие. М.: Дело, 2003. – С. 81-82.

столетия в нескольких городах были приняты ордонансы (решения) муниципалитетов, ограничивающие высоту сооружаемых зданий для обеспечения охраны здоровья и безопасности населения. Ордонансы по зонированию, как правило, определяют цели использования определенных земель, типы и размер сооружений, которые могут быть построены в этих районах, а также порядок их размещения. Применительно к жилым зданиям нередко устанавливаются требования, касающиеся минимального размера земельных участков, высоты этажей зданий. Специальные зоны с особыми требованиями к сооружениям устанавливаются для аэропортов, зон исторической застройки.

Зонирование применяется также в отношении земель особо охраняемых природных территорий, например национальных природных парков. В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 14.03.95 г. № 33-ФЗ (в ред. от 22.08.04 г.), на территориях национальных парков устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей. На их территориях могут быть выделены различные *функциональные зоны*, в том числе: заповедная, особо охраняемая, познавательного туризма, рекреационная, охраны историко-культурных объектов, обслуживания посетителей и др.

Выделяют также экологическое зонирование, которое предусмотрено Федеральным законом от 01.05.99 г. № 94-ФЗ (в ред. от 22.08.04 г.) «Об охране озера Байкал».

Элементом понятия «правовой режим земель» является и разрешенное использование земельного участка, однако оно применимо для тех категорий земель, в отношении которых осуществляется территориальное зонирование¹. В действующем законодательстве не дается определения понятия «разрешенное использование». В то же время, оно крайне важно для лица, непосредственного использующего земельный участок. Когда на основании территориального зонирования определены виды разрешенного использования, то лицо, ис-

¹ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С. 58.

пользующее земельный участок, вправе выбрать любой вид разрешенного использования без каких-либо дополнительных разрешений и согласований.

В науке земельного права выделяют «смешанный земельно-правовой режим»¹. Это обусловлено тем, что земли одного целевого назначения могут находиться в составе земель другого назначения. Так, в состав земель поселений могут входить земельные участки иного целевого назначения, например – сельскохозяйственного использования.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение земельного правоотношения.
2. Как классифицируются земельные правоотношения в зависимости от содержания правоотношения?
3. Назовите субъектов земельных правоотношений.
4. Что является непосредственным объектом земельных правоотношений?
5. Что понимают под правовым режимом земель?

Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Земельное право. Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 671 с.
2. Жариков Ю.Г. Земельное право России: учеб. – М.: КНОРУС, 2006. – 480 с.
3. Земельное право: Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова – М.: ООО «ТК Велби», 2004. – 400 с.

Дополнительная литература

1. Крассов О.И. Земельное право в современной России: Учебное пособие. – М.: Дело, 2003. – 624 с.

¹ Там же. – С. 62.

2. Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – 336 с.
3. Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – 656 с.
4. Гусев Р.К. Земельное право. Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – 208 с. – (Право в вопросах и ответах).
5. Постатейные комментарии к Земельному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / Отв. ред.: доктор юридических наук, профессор Г.Е. Быстров, доктор юридических наук, профессор Б.Д. Клюкин. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», ИНФРА-М, 2002. – 649 с.
6. Иконницкая И.А. Земельное право Российской Федерации. – М.: Юрист, 2002. – 288 с.

ТЕМА 4.

Право собственности и иные вещные права на землю

4.1. Понятие, содержание и формы права собственности на землю

Отношения собственности занимают главенствующее положение в системе общественных отношений, регулируемых правом. Возникнув на ранних этапах развития человечества (присвоение древними людьми своей добычи), собственность представляет основу, становой хребет любого общественного строя и общества. С одной стороны, обладание собственностью связывается с обладанием властью, в том числе государственной. С другой – собственность ассоциируется с достатком, богатством его обладателя.

Право собственности на землю представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения в области владения, пользования и распоряжения земельными участками.

Право собственности вообще, в том числе и на землю рассматривается в двух аспектах:

- как правовой институт (право собственности в объективном смысле);
- как совокупность правомочий конкретного собственника (право собственности в субъективном смысле).

Право собственности на землю *в объективном смысле* представляет собой совокупность норм права, регулирующих отношения собственности на землю и содержащихся в раз-

личных отраслях российского права (конституционного, гражданского, земельного и др.). Право собственности на землю в объективном смысле – это один из ключевых институтов земельного права, обладающий универсальным характером.

Под правом собственности на землю в *субъективном смысле* – это закрепленная за собственником юридическая возможность владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему определенным земельным участком (или его частью) своей властью и своим интересом путем совершения в отношении этих земельных участков действий, не противоречащих закону и не нарушающих права и законные интересы других лиц.

Традиционно в практике и теории земельного права под понятием «право собственности на землю» понимается именно право собственности в субъективном смысле, включающее в себя три указанных правомочия. Классическая триада правомочий, предусмотренных гражданским законодательством, которыми обладает собственник имущества, не имеет никаких принципиальных отличий от правомочий собственника земельного участка. В то же время, содержание правомочий собственника на землю, выражающееся в их правах и обязанностях, имеет очевидную специфику, которая нашла отражение в законодательстве (например, ст. 40-43, ряд других статей Земельного кодекса РФ) и заключается в более жестком законодательном закреплении прав и обязанностей собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при их использовании.

Правомочие владения означает установленную законом фактическую принадлежность материальных ценностей, в том числе земельных участков конкретному лицу. Владение – это фактическое обладание вещью, физическое господство над ней. Таким образом, правомочие владения землей означает основанную на законе возможность фактического обладания земельным участком или его частью. Владеть землей может и не собственник, но только в соответствии с законом (например, арендатор земельного участка). В отличие от

владения обычным имуществом, которое собственник может переместить в нужное для него место (перевезти в другой населенный пункт, закрыть в хранилище и т.п.), владение землей представляет собой определенную условность, поскольку земля неперебрасываема и господство на ней ограничено. Поэтому владение землей проявляется в виде установления и закрепления границ земельного участка на местности (в натуре) путем возведения межевых линий и пограничных знаков.

Правомочие пользования – это основанная на законе возможность эксплуатации материальных ценностей, извлечения из них полезных свойств и доходов с целью удовлетворения производственных и личных нужд. Правомочие пользования землей выражается в допустимой законом возможности хозяйственной и иной эксплуатации земельного участка, извлечении из него полезных свойств и использовании для удовлетворения иных потребностей. Правомочием пользования земельным участком обладает либо его собственник, либо владелец.

Наконец, *правомочие распоряжения* выражается в предоставлении собственнику возможности изменять (определять) юридическую судьбу принадлежащих ему материальных ценностей, например – земельного участка. У владельца-несобственника (арендатора) этого права либо вовсе нет, либо он обладает им в ограниченном виде и только с согласия собственника. Правомочие распоряжения проявляется в том, что собственник по своему усмотрению может продать, подарить, обменять, завещать, сдать в аренду, заложить земельный участок, – то есть, на основании и в порядке, предусмотренном законом, определить его судьбу. В то же время, лицо, имеющее земельный участок на праве собственности, не вправе менять его целевое назначение и вид разрешенного использования.

Право собственности на землю и природные ресурсы не является абсолютным и ограничивается общественно значимыми интересами. В соответствии с п. 2 ст. 36 Конституции РФ, собственник природных ресурсов свободен в осуществлении принадлежащих ему правомочий, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных

интересов иных лиц. Кроме того, согласно ст. 1 Гражданского кодекса РФ, гражданские права, в том числе право собственности могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Что касается форм права собственности на землю, то в соответствии с п. 2 ст. 9 Конституции РФ, гл. III Земельного кодекса РФ, ст. 209-217 Гражданского кодекса РФ, в Российской Федерации устанавливаются следующие формы земельной собственности: частная собственность; государственная собственность; муниципальная собственность; иные формы собственности. Государственную и муниципальную собственность объединяют в публичную собственность¹.

Следует отметить, что до 1990 года в России была единственная форма права собственности на землю и иные природные ресурсы – исключительная государственная, сущность которой состояла в том, что земля, ее недра, воды и леса были неизменной принадлежностью государства. В настоящее время в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом все формы собственности, включая частную (п. 2 ст. 8 Конституции РФ).

4.2. Право частной собственности на землю

Право частной собственности на землю закреплено в Конституции РФ (ст. 36), согласно которой граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.

Право частной собственности на землю представляет собой одну из форм права собственности, при которой правомочиями пользования, владения и распоряжения земельным участком обладают физические и юридические лица.

Объектом права частной собственности на землю всегда является индивидуально-определенный земельный участок,

¹ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М. : Юристъ, 2000. – С. 124.

который в установленном порядке перешел к определенному субъекту и находится в его владении, пользовании и распоряжении. В ряде случаев законодательство РФ включает в содержание данного объекта иные объекты природной среды, находящиеся на земельном участке и неразрывно с ним связанные: обособленные водные объекты и древесно-кустарниковую растительность. Так, ст. 261 Гражданского кодекса РФ прямо указывает, что если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящийся в границах этого участка поверхностный (почвенный слой), замкнутые водоемы, а также находящиеся на нем лес и растения. Собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства, иными законами и не нарушает законных прав иных лиц. Права собственников земельных участков закреплены в ст. 40 Земельного кодекса РФ. Напомним, что собственник земельного участка вправе: 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 на использование земельного участка, предусмотренные законодательством. Кро-

ме того, собственник земельного участка имеет право собственности на: посевы и посадки сельскохозяйственных культур, полученную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации, за исключением случаев, если он передает земельный участок в аренду, постоянное (бессрочное) пользование или пожизненное наследуемое владение либо безвозмездное срочное пользование; расположенные на земельном участке многолетние насаждения, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что ст. 213 Гражданского кодекса РФ предусматривает нахождение в частной собственности (собственности граждан и юридических лиц) любого имущества, за исключением отдельных видов имущества, которое не может принадлежать гражданам или юридическим лицам. Количество и стоимость имущества, находящегося в частной собственности, не ограничивается, за исключением случаев, когда такие ограничения установлены законом.

Земельный кодекс РФ (ст. 27) выделяет три вида земельных участков как объектов гражданского оборота: земельные участки, изъятые из оборота; земельные участки, ограниченные в обороте; земельные участки, свободно находящиеся в обороте.

Земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством (п. 2 ст. 27 ЗК РФ). Так, изъятыми из оборота считаются земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности следующими объектами: государственными природными заповедниками и национальными парками (за исключением случаев, предусмотренных Земельным кодексом РФ); зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы; зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены военные суды; объектами организаций федеральной службы безопасности; объекта-

ми 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; объектами учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний; воинскими и гражданскими захоронениями; инженерно-техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями, возведенными в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации.

Ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности следующие земельные участки (п. 5 ст. 27 ЗК РФ): в пределах особо охраняемых природных территорий, которые не были указаны выше; 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; в границах 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.

Перечень земельных участков, не подлежащих приватизации, установлен также Федеральным законом от 21.12.01 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (п. 8 ст. 28). В соответствии с ним, не могут быть приватизированы, а значит и выступать объектом права частной собственности на землю, земельные участки в составе земель: сельскохозяйственного назначения, лесного и водного фондов, особо охраняемых природных территорий и объектов; зараженных опасными веществами и подвергшихся биогенному заражению; водоохранного и санитарно-защитного назначения; общего пользования (улицы, проезды, дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водоемы, пляжи и другие); транспорта, предназначенные для обеспечения деятельности морских и речных портов, аэропортов, а также отведенные (зарезервированные) для их перспективного развития; предусмотренных генеральными планами развития соответствующих территорий для использования в государственных или общественных интересах, в том числе земель общего пользования; не подлежащих отчуждению в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Нельзя считать объектом права частной собственности на землю такие участки, которые перешли в собственность незаконным путем, поскольку сделка, совершенная с нарушением закона, подлежит расторжению с возвращением сторон данной сделки в первоначальное положение (ст. 168 ГК РФ).

Субъектами права частной собственности на землю выступают граждане и юридические лица. По общему правилу, гражданин может выступать субъектом права собственности на землю с момента приобретения полной дееспособности (как правило – по достижении 18-ти летнего возраста), юридическое лицо – с момента государственной регистрации. Статья 15 Земельного кодекса РФ прямо указывает, что собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражда-

нами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации, причем граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с Земельным кодексом и другими федеральными законами не могут находиться в частной собственности.

Необходимо отметить, что действующее законодательство не выделяет особенностей права собственности юридических лиц на земельные участки, в нем отсутствуют различия в правовом режиме земель, находящихся в собственности юридических лиц, и в содержании принадлежащих им правомочий. В то же время, не все юридические лица могут быть собственниками земельных участков в силу своего правового статуса, и к ним относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные и муниципальные учреждения, федеральные казенные предприятия, а также органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Что касается иностранных граждан, иностранных юридических лиц и лиц без гражданства, то они могут, как и российские граждане и юридические лица, иметь в собственности землю, однако за рядом ограничений.

Так, согласно п. 3 ст. 15 Земельного кодекса РФ, иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. До установления Президентом РФ такого перечня земель-

ные участки в собственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на указанных территориях не предоставляются (п. 5 ст. 3 Федерального закона от 25.10.01 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»). Определенные ограничения содержатся также в Федеральном законе от 24.07.02 г. № 101-ФЗ (в ред. от 07.07.03 г.) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»: иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, могут обладать земельными участками или долями в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды (ст. 3).

В апреле 2004 года Мурманская областная Дума обратилась с запросом в Конституционный Суд РФ, в котором оспаривалась конституционность некоторых положений Земельного кодекса Российской Федерации, регулирующих предоставление земельных участков в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам (в частности, п. 3 ст. 15, п. 12 ст. 30, п. 5 ст. 35, ст. 38 ЗК РФ). В обоснование своей позиции областные депутаты привели следующие доводы: земля является основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в данном случае к таким народам относятся только народы Российской Федерации; закон не может ограничивать и перераспределять эту основу, право на нее в пользу лиц, не относящихся к народам Российской Федерации; из Конституции Российской Федерации (статья 36, часть 1) следует, что субъектом права частной собственности на землю могут быть только российские граждане и их объединения; предоставление иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам права собственности на землю умаляет (ограничивает) территориальную основу жизни и деятельности народов Российской Федерации, создает воз-

возможность отторжения земли иностранному государству посредством сделок или предъявления территориальных претензий к Российской Федерации, может привести к нарушению суверенитета Российской Федерации.

Кроме того, Мурманская областная Дума просила признать Земельный кодекс РФ в целом не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия, исходя из того, что федеративное устройство Российской Федерации основано на разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 5, часть 3, Конституции РФ), а потому федеральный законодатель, принимая закон по предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, обязан учитывать волю субъектов Российской Федерации и соблюдать установленный правовыми актами порядок реализации названного принципа.

Тем не менее, Конституционный Суд РФ постановил признать оспариваемые положения Земельного кодекса РФ не противоречащими Конституции РФ, а также признал, что Земельный кодекс РФ по порядку его принятия Государственной Думой не противоречит Конституции Российской Федерации (см. постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы»).

Основания приобретения права частной собственности на землю

Статья 8 Гражданского кодекса РФ содержит перечень оснований возникновения гражданских прав и обязанностей, многие из которых являются основаниями приобретения права частной собственности на землю. К ним относятся:

- договоры и иные сделки, предусмотренные законом, а также договоры и иные сделки, хотя и не предусмотренные законом, но не противоречащие ему;

- акты государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей;
- судебные решения, установившие гражданские права и обязанности (в том числе право частной собственности на землю);
- приобретение имущества по основаниям, допускаемым законом;
- иные действия граждан и юридических лиц;
- события, с которыми закон или иной правовой акт связывает наступление гражданско-правовых последствий.

Согласно ст. 25 Земельного кодекса РФ, права на земельные участки, в том числе и право частной собственности на землю, возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают с момента регистрации соответствующих прав на него, если иное не установлено законом (п. 2 ст. 8 ГК РФ).

Статья 25 (п. 3) Земельного кодекса РФ содержит также принципиальное положение, согласно которому не подлежат возврату земельные участки, не подлежит возмещению или компенсации стоимость земельных участков, которые были национализированы до 1 января 1991 года в соответствии с законодательством, действовавшим на момент национализации земельных участков.

Выделяют следующие основания приобретения права собственности на земельные участки¹:

- а) приобретение права собственности на земельный участок в результате перехода права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на этом участке;

¹ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – С. 130.

- б) приобретение права собственности на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, собственником расположенного на нем объекта недвижимости;
- в) приватизация земельного участка при приватизации находящихся на нем объектов недвижимости;
- г) приватизация земельных участков землепользователями (п. 5 ст. 20 ЗК РФ), землевладельцами (п. 3 ст. 21 ЗК РФ) и арендаторами (п. 8 ст. 22 ЗК РФ) (*более подробно – в разделе 4.5 «Иные вещные права на землю»*);
- д) предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность гражданам и юридическим лицам для строительства путем их продажи на торгах (ст. 30-32 ЗК РФ) или для целей, не связанных со строительством (ст. 34 ЗК РФ);
- е) договоры и сделки (купля-продажа, мена, дарение и др.), на основании которых происходит переход права собственности на земельный участок от одного лица к другому (*более подробно – в главе 5. «Правовое регулирование сделок с земельными участками»*);
- ж) приобретательная давность (ст. 234 ГК РФ).

Приобретение права собственности на земельный участок в результате перехода права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на этом участке

Статья 35 (п. 1) Земельного кодекса РФ содержит норму, согласно которой при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник. Если право собственности на здание, строение, сооружение переходит к нескольким собственникам, то порядок пользования земельным участком опреде-

ляется с учетом долей в праве собственности на здание, строение, сооружение или сложившегося порядка пользования земельным участком.

В этом случае размер части земельного участка, которая занята объектом недвижимости и необходима для его дальнейшего использования, определяется по правилам статьи 33 (п. 3) ЗК РФ, согласно которой 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.

Гражданское и земельное законодательство содержит ряд гарантий соблюдения прав на землю собственника недвижимого имущества, расположенного на чужом земельном участке, что, в частности, выражается в предоставлении ему преимущественного права покупки или аренды такого земельного участка. Так, согласно ст. 35 (п. 3) Земельного кодекса РФ собственник здания, строения, сооружения, 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 праве общей собственности постороннему лицу. Содержание преимущественного права покупки раскрыто в ст. 250 Гражданского кодекса РФ и заключается в следующем. При продаже доли в праве общей собственности постороннему лицу остальные участники долевой собственности имеют преимущественное право покупки продаваемой доли по цене, за которую она продается, и на прочих равных условиях, кроме случая продажи с публичных торгов. Продавец доли обязан известить в письменной форме остальных участников долевой собственности о намерении продать свою долю постороннему лицу с указанием цены и других условий, на которых продает ее. Если остальные участники долевой собственности откажутся от по-

купки или не приобретут продаваемую долю в праве собственности на недвижимое имущество в течение месяца, а в праве собственности на движимое имущество в течение десяти дней со дня извещения, продавец вправе продать свою долю любому лицу. Следует помнить, что при продаже доли с нарушением преимущественного права покупки любой другой участник долевой собственности имеет право в течение трех месяцев требовать в судебном порядке перевода на него прав и обязанностей покупателя, а также то, что уступка преимущественного права покупки доли не допускается.

Отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком, за исключением следующих случаев:

1. отчуждение части здания, строения, сооружения, которая не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка;
2. отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке, изъятом из оборота в соответствии со статьей 27 ЗК РФ.

Отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на ограниченном в обороте земельном участке и принадлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком, если федеральным законом разрешено предоставлять такой земельный участок в собственность граждан и юридических лиц. Не допускается также отчуждение земельного участка без находящихся на нем здания, строения, сооружения в случае, если они принадлежат одному лицу.

Отчуждение доли в праве собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на земельном участке, принадлежащем на праве собственности нескольким лицам, влечет за собой отчуждение доли в праве собственности на земельный участок, размер которой пропорционален доле в праве собственности на здание, строение, сооружение.

**Приобретение права собственности на земельный участок,
находящийся в государственной или муниципальной
собственности, собственником расположенного
на нем объекта недвижимости**

Земельный участок, который является государственной или муниципальной собственностью, может быть приватизирован в тех случаях, когда на нем находятся здания, строения, сооружения, принадлежащие гражданам и юридическим лицам на праве собственности. Это прямо предусмотрено ст. 36 (п. 1) Земельного кодекса РФ, установившей, что исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретения права их аренды имеют граждане и юридические лица-собственники объектов недвижимости. В то же время это правило не применяется в отношении земельных участков в составе земель, изъятых из оборота, и земель, ограниченных в обороте. Кроме того, п. 3 и 4 ст. 36 ЗК РФ выделяют особенности определения права собственности (и иных прав) на земельный участок в зависимости от того, на каких правах лица владеют объектами недвижимости, находящимися на неделимом земельном участке. Так, если все здание (помещения в нем) принадлежит нескольким лицам на праве собственности и находится на неделимом земельном участке, то эти лица вправе приобрести земельный участок в общую долевую собственность или в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора, если иное не предусмотрено ЗК РФ и иными федеральными законами. Когда часть здания находится в собственности одних лиц, а другая часть – на праве хозяйственного ведения или все здание принадлежит лицам на праве хозяйственного ведения, то допускается приобретение права аренды данного земельного участка с множественностью лиц на стороне арендатора. При этом договор аренды земельного участка заключается с условием согласия сторон на вступление в этот договор иных правообладателей помещений в этом здании.

Порядок приобретения права собственности на земельный участок, находящийся в государственной или муници-

пальной собственности, собственником расположенного на нем объекта недвижимости определен п. 5–8 ст. 36 ЗК РФ.

Приватизация земельного участка при приватизации находящихся на нем объектов недвижимости

Основные положения и порядок приватизации земельных участков при приватизации находящихся на них государственных и муниципальных предприятий определен в Федеральном законе 21.12.01 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственных и муниципальных предприятий».

В соответствии со ст. 28 Закона, приватизация зданий, строений и сооружений, а также объектов, строительство которых не завершено и которые признаны самостоятельными объектами недвижимости, осуществляется одновременно с отчуждением лицу, приобретающему такое имущество, земельных участков, занимаемых таким имуществом и необходимых для их использования, если иное не предусмотрено федеральным законом. При приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий одновременно осуществляется отчуждение покупателю следующих земельных участков:

- находящихся у унитарного предприятия на праве постоянного (бессрочного) пользования или аренды;
- занимаемых объектами недвижимости, входящими в состав приватизируемого имущественного комплекса унитарного предприятия, и необходимых для использования указанных объектов.

Необходимо отметить, что собственники объектов недвижимости, не являющихся самовольными постройками и расположенных на земельных участках, относящихся к государственной или муниципальной собственности, обязаны либо взять в аренду, либо приобрести у государства или муниципального образования указанные земельные участки, если иное не предусмотрено федеральными законами. Отказ в выкупе земельного участка или предоставлении его в аренду не допускается, за исключением предусмотренных законодательством случаев.

По желанию собственника объекта недвижимости, расположенного на земельном участке, относящемся к государственной или муниципальной собственности, соответствующий земельный участок может быть предоставлен ему в аренду на срок не более чем сорок девять лет. При этом, договор аренды земельного участка не является препятствием для последующего выкупа арендованного земельного участка.

Пункт 4 ст. 28 Закона содержит положение, согласно которому при приватизации расположенных на неделимом земельном участке частей зданий, строений и сооружений, признаваемых самостоятельными объектами недвижимости, с покупателями такого имущества заключаются договоры аренды указанного земельного участка со множественностью лиц на стороне арендатора в порядке, установленном законодательством. Причем собственники указанных в настоящем пункте объектов недвижимости вправе одновременно приобрести в общую долевую собственность земельный участок после приватизации всех частей зданий, строений и сооружений, расположенных на этом земельном участке. Размер доли в праве собственности на земельный участок определяется пропорционально отношению площади соответствующей части здания, строения или сооружения к общей площади здания, строения или сооружения.

Отчуждение земельного участка осуществляется в границах, которые определяются на основании плана земельного участка, предоставляемого покупателем и удостоверенного органом, осуществляющим деятельность по ведению государственного земельного кадастра. Следует отметить, что указанный план земельного участка прилагается к акту инвентаризации имущественного комплекса унитарного предприятия, а также к договору купли-продажи земельного участка.

Важная норма, обеспечивающая учет общественных интересов при приватизации земельных участков, находящихся в публичной собственности, закреплена в п. 6 ст. 28 Закона; она предусматривает, что одновременно с принятием решения об отчуждении такого земельного участка при

необходимости принимается решение об установлении публичных сервитутов.

Следует помнить, что при отчуждении земельных участков право собственности не переходит на объекты инженерной инфраструктуры, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не используемые исключительно для обеспечения объектов недвижимости, расположенных на указанных земельных участках. Исключения из данного правила возможны лишь при установлении на земельный участок публичного сервитута, обеспечивающего возможность использования улучшений и принадлежностей в полном объеме.

Установлен следующий порядок определения цены за выкупаемый земельный участок: при численности населения свыше 3 миллионов человек – в размере от пяти- до тридцатикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка; при численности населения от 500 тысяч до 3 миллионов человек – в размере от пяти- до семнадцатикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка; при численности населения до 500 тысяч человек, а также за пределами черты поселений – в размере от трех- до десятикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка (на начало текущего календарного года). До установления цены выкупа земельных участков субъектами Российской Федерации цена соответствующих земельных участков определяется исходя из указанных в ст. 28 Закона минимальных размеров.

Отчуждению в соответствии с настоящим Федеральным законом не подлежат земельные участки в составе земель: сельскохозяйственного назначения, лесного и водного фондов, особо охраняемых природных территорий и объектов; зараженных опасными веществами и подвергшихся биогенному заражению; водоохранного и санитарно-защитного назначения; общего пользования (улицы, проезды, дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водоемы, пляжи и другие); транспорта, предназначенные для

обеспечения деятельности морских и речных портов, аэропортов, а также отведенные (зарезервированные) для их перспективного развития; предусмотренных генеральными планами развития соответствующих территорий для использования в государственных или общественных интересах, в том числе земель общего пользования; не подлежащих отчуждению в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность гражданам и юридическим лицам для строительства или для целей, не связанных со строительством

Порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность гражданам и юридическим лицам для строительства регулируется статьями 30-32 Земельного кодекса РФ.

Принципиальное значение в регулировании земельных отношений в данной сфере имеет ст. 28 ЗК РФ, согласно которой земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду, юридическим лицам – в постоянное (бессрочное) пользование в случаях, предусмотренных настоящим кодексом, гражданам и юридическим лицам – в безвозмездное срочное пользование в определенных ЗК РФ случаях.

Предоставление таких земельных участков в собственность граждан и юридических лиц осуществляется, как правило, за плату, однако может осуществляться и бесплатно в предусмотренных законодательством РФ и субъектов РФ случаях.

Не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для строительства, за исключением случаев: изъятия земельных участков из оборота; установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных уча-

стков; резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Не допускается также отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, ограниченных в обороте и находящихся в государственной или 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.

Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию, причем эти работы могут как включать в себя стадию предварительного согласования мест размещения объектов, так и не включать – без предварительного согласования мест размещения объектов.

Необходимо отметить, что с 01.10.2005 года действует ст. 30-1 ЗК РФ, согласно которой земельные участки для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в собственность или в аренду без предварительного согласования места размещения объекта.

Пункт 2 ст. 30 ЗК РФ содержит важнейшее положение, согласно которому предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах), общие положения о порядке проведения которых содержатся в статьях 38, 38-1, 38-2 ЗК РФ.

Предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется в аренду, а определенным категориям юридических лиц – в постоянное (бессрочное) пользование. Кроме того, религиозные организации вправе иметь земельные уча-

стки для строительства зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения на праве безвозмездного срочного пользования на срок строительства этих объектов.

Предоставление земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта осуществляется в следующем порядке:

1. проведение работ по формированию земельного участка, включающего в себя следующие стадии:
 - подготовка проекта границ земельного участка и установление его границ на местности;
 - определение разрешенного использования земельного участка;
 - определение технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за подключение объектов к сетям инженерно-технического обеспечения;
 - принятие решения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);
 - публикация сообщения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или приеме заявлений о предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);
2. государственный кадастровый учет земельного участка в соответствии с правилами, предусмотренными ЗК РФ и специальными федеральными законами;
3. проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды земельного участка или предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка. Передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии предварительной и

заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка;

4. подписание протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) или подписание договора аренды земельного участка в результате предоставления земельного участка без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта осуществляется в следующем порядке:

1. выбор земельного участка и принятие в порядке, установленном статьей 31 ЗК РФ, решения о предварительном согласовании места размещения объекта;
2. проведение работ по формированию земельного участка;
3. государственный кадастровый учет земельного участка в соответствии с правилами, предусмотренными ЗК РФ и специальными федеральными законами;
4. принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства в соответствии с правилами, установленными статьей 32 ЗК РФ.

Решение соответствующего исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка для строительства или протокол о результатах торгов (конкурсов, аукционов) является основанием для:

1. государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования при предоставлении земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование;
2. заключения договора купли-продажи и государственной регистрации права собственности покупателя на земельный участок при предоставлении земельного участка в собственность;
3. заключения договора аренды земельного участка и государственной регистрации данного договора при передаче земельного участка в аренду.

Решение или выписка из него о предоставлении земельного участка для строительства либо об отказе в его предоставлении выдается заявителю в семидневный срок со дня его принятия. В случае отказа в предоставлении земельного участка для строительства соответствующее решение об отказе может быть обжаловано заявителем в суд.

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

Необходимо также отметить, что с 01.10.2005 года вступила в силу ст. 30–2 Земельного кодекса РФ, которая определяет особенности предоставления земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Комплексное освоение земельных участков в целях жилищного строительства включает в себя подготовку документации по планировке территории, выполнение работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, осуществление жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования. Такие земельные участки предоставляются в аренду без предварительного согласования места размещения объекта.

Приобретательная давность

Право собственности на земельный участок может быть приобретено на основании норм, содержащихся в ст. 234 ГК РФ и регулирующих вопросы приобретательной давности. Эта статья закрепляет правило, по которому гражданин или юридическое

лицо, не являющееся собственником имущества (земельного участка), но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее им как собственным недвижимым имуществом в течение 15 лет, приобретает право собственности на это имущество (приобретательная давность).

Для приобретения права собственности на земельный участок на основании приобретательной давности необходимо выполнение следующих условий:

- владение земельным участком, на который у соответствующего лица не было никаких прав, оформленных в установленном законодательством порядке;
- владение земельным участком должно быть добросовестным;
- фактическое владение земельным участком должно быть основано на законных действиях владельца. Например, невозможно приобрести право частной собственности на основании приобретательной давности на земельный участок, который был незаконно самовольно занят фактическим владельцем (самозахват земельного участка).
- владение земельным участком должно быть открытым. Это означает, что о факте такого владения должны быть осведомлены любые другие лица.
- владение должно быть непрерывным, т.е. в течение сроков, установленных законом.

Следует отметить, что на данном основании можно приобрести право собственности только на те земельные участки, которые находятся в частной собственности и которыми лицо владеет при соблюдении указанных выше условий.

Общие основания прекращения права собственности предусмотрены в ст. 235 Гражданского кодекса РФ, согласно которой право собственности прекращается в следующих случаях: при отчуждении собственником своего имущества другим лицам; отказе собственника от права собственности; гибели или уничтожении имущества; при утрате права собственности на имущество в иных случаях, предусмотренных законом.

Принудительное изъятие у собственника имущества не допускается, кроме случаев, когда по основаниям, предусмотренным законом, производятся: обращение взыскания на имущество по обязательствам (ст. 237 ГК РФ); отчуждение имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (ст. 238 ГК РФ); отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка (ст. 239 ГК РФ); выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей, домашних животных (ст.ст. 240 и 241 ГК РФ); реквизиция (ст. 242 ГК РФ); конфискация (ст. 243 ГК РФ); отчуждение имущества в случаях, предусмотренных п. 4 ст. 252 ГК РФ (выплата компенсации участнику долевой собственности взамен причитающейся ему части общего имущества при ее несоразмерности выделяемой доле), п. 2 ст. 272 ГК РФ (приобретение права собственности на земельный участок или иное недвижимое имущество по решению суда в случаях невозможности сноса здания или сооружения, находящихся на чужом земельном участке), ст. 282 ГК РФ (выкуп земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с решением суда), ст. 285 ГК РФ (изъятие у собственника земельного участка, используемого им с грубым нарушением предписаний законодательства), ст. 293 ГК РФ (продажа с публичных торгов по решению суда бесхозяйственно содержимого жилого помещения)

Обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (национализация), производится на основании закона с возмещением стоимости этого имущества и других убытков в порядке, установленном ст. 306 ГК РФ.

Таким образом, можно выделить четыре основные группы оснований прекращения права собственности:

1. добровольная передача права собственности другому лицу;
2. добровольный отказ от права собственности;
3. гибель или уничтожение имущества;
4. принудительное изъятие имущества у собственника.

В развитие соответствующих норм гражданского законодательства ст. 44 Земельного кодекса РФ указывает, что право собственности на земельный участок прекращается при отчуждении собственником своего земельного участка другим лицам, отказе собственника от права собственности на земельный участок, в силу принудительного изъятия у собственника его земельного участка в порядке, установленном гражданским законодательством.

Добровольная передача права собственности на земельный участок

Право собственности на землю может быть прекращено по воле самого собственника земельного участка в результате отчуждения его другим лицам, т.е. совершения различных сделок, например, продажи, дарения, мены и т.д.

В соответствии со ст. 52 ЗК РФ, отчуждение земельного участка его собственником другим лицам осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством, с учетом предусмотренных некоторых ограничений оборотоспособности земельных участков. Отчуждение земельного участка представляет собой его передачу собственником собственности иным лицам, способ осуществления собственником правомочия распоряжения. Отчуждение земельных участков происходит в форме совершения различных сделок с землей. На основании сделок происходит переход права собственности на земельный участок, его отчуждение, порядок которого регулируется гражданским законодательством. В то же время при отчуждении земельных участков должны учитываться ограничения оборота земли, предусмотренные в ст. 27 ЗК РФ, а также особенности совершения сделок с земельными участками, которые содержатся в ЗК РФ.

Добровольный отказ от права собственности на земельный участок

Основанием прекращения права собственности на земельный участок является также отказ собственника от своего

права на земельный участок (ст. 53 ЗК РФ). Согласно ст. 236 ГК РФ, гражданин или юридическое лицо может отказаться от права собственности на принадлежащее ему имущество, объявив об этом либо совершив другие действия, определенно свидетельствующие об его устранении от владения, пользования и распоряжения имуществом без намерения сохранить какие-либо права на это имущество. Отказ от своего права собственности должен быть выражен в заявлении об отказе, причем это заявление должно быть подано или в орган государственной власти субъекта, или в орган местного самоуправления. При отказе лица от права собственности на земельный участок последний принимает режим бесхозяйной недвижимой вещи (п. 2 ст. 53 ЗК РФ), а порядок прекращения прав на такую вещь определяется на основании ст. 225 ГК РФ. Бесхозяйной считается вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен, либо вещь, от права собственности на которую собственник отказался. Условия приобретения в собственность бесхозяйных земельных участков являющихся недвижимым имуществом, указаны в п. 3 ст. 225 ГК РФ и заключаются в следующем. Земельный участок ставится на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого он находится. Следует помнить, что до вынесения судом соответствующего решения право собственности сохраняется за отказавшимся от земельного участка лицом, и оно может снова взять его во владение, пользование и распоряжение. Земельный участок может быть приобретен в этот период и на основании приобретательной давности. Установлен годичный срок, в течение которого бесхозяйная недвижимая вещь может снова вернуться к собственнику или перейти к другим лицам на основании приобретательной давности. Лишь по истечении этого срока суд на основании иска органа, уполномоченного управлять муниципальным имуществом, может признать бесхозяйное недвижимое имущество муниципальной собственностью со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Гибель или уничтожение земельного участка как основание прекращения права собственности

Гибель или уничтожение имущества-земельного участка в результате действия непреодолимой силы, как основание прекращения права собственности на земельный участок, представляет собой особый случай¹. Несмотря на то, что земля как пространственный базис не может быть уничтожена, возможны случаи уничтожения или порчи земельного участка как объекта права собственности, например, в результате размыва его водой, вследствие оползня, обвала и т.п.

К принудительному прекращению права частной собственности на земельный участок относятся: изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд; конфискация земельного участка; реквизиция земельного участка; обращение взыскания на имущество по обязательствам собственника и некоторые другие.

Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд

Общие положения и порядок изъятия участков для указанных нужд регулируется ст.ст. 279–283 Гражданского кодекса РФ, ст.ст. 49, 55 и некоторыми другими Земельного кодекса РФ.

Земельный участок может быть изъят у собственника для государственных или муниципальных нужд путем выкупа, причем в зависимости от того, для чьих нужд изымается участок, выкуп осуществляется Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием (п. 1 ст. 279 ГК РФ).

В развитие данного положения ст. 49 ЗК РФ указывает, что изъятие земельных участков для указанных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных с:

- выполнением международных обязательств Российской Федерации;

¹ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – С. 156.

- размещением следующих объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов: объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения; объекты использования атомной энергии; объекты обороны и безопасности; объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения; объекты, обеспечивающие космическую деятельность; объекты, обеспечивающие статус и защиту Государственной границы Российской Федерации; линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий; объекты электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения; автомобильные дороги общего пользования в границах населенных пунктов и между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения местного значения в границах населенных пунктов и вне границ населенных пунктов;
- иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях, а применительно к изъятию, в том числе путем выкупа, земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации.

Анализ ст. 49 Земельного кодекса РФ приводит к выводу, что перечень исключительных случаев изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд достаточно широк, что позволяет соответствующим органам государственной власти и органам местного самоуправления при желании любую банальную ситуацию представить как исключительный случай.

Собственник земельного участка должен быть не позднее чем за год до предстоящего изъятия земельного участка

письменно уведомлен об этом органом, принявшим решение об изъятии. Следует отметить, что выкуп земельного участка до истечения года со дня получения собственником такого уведомления допускается только с согласия собственника (п. 3 ст. 279 ГК РФ, п. 2 ст. 63 ЗК РФ).

Решение государственного органа и органа местного самоуправления об изъятии земельного участка для указанных нужд подлежит государственной регистрации в соответствующем государственном органе, причем собственник земельного участка должен быть извещен о произведенной регистрации с указанием ее даты.

Статья 55 (п. 2) Земельного кодекса РФ содержит норму, защищающую права лиц, у которых изымается земля, и устанавливающая, что принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда. Гарантии прав на землю при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд закреплены также в ст. 63 ЗК РФ. Порядок выкупа земельного участка для государственных или муниципальных нужд у его собственника; порядок определения выкупной цены земельного участка, выкупаемого для указанных нужд; порядок прекращения прав владения и пользования таким земельным участком, права собственника земельного участка, подлежащего выкупу, устанавливаются гражданским законодательством.

Согласно ст.ст. 280, 281 ГК РФ, собственник земельного участка, подлежащего изъятию, с момента государственной регистрации решения об изъятии участка до достижения соглашения или принятия судом решения о выкупе участка может владеть, пользоваться и распоряжаться им по своему усмотрению и производить необходимые затраты, обеспечивающие использование участка в соответствии с его назначением. В то же время, собственник несет риск отнесения на него при определении выкупной цены земельного участка за-

трат и убытков, связанных с новым строительством, расширением и реконструкцией зданий и сооружений на земельном участке в указанный период.

Плата за земельный участок, изымаемый для государственных или муниципальных нужд (выкупная цена), сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником участка, причем данное соглашение должно включать обязательство Российской Федерации, субъекта Российской 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. По соглашению с собственником ему может быть предоставлен взамен изымаемого участка другой земельный участок с зачетом его стоимости в выкупную цену.

В случае, если собственник не согласен с решением об изъятии у него земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо с ним не достигнуто соглашение о выкупной цене или других условиях выкупа, государственный орган, принявший такое решение, может предъявить иск о выкупе земельного участка в суд, причем этот иск может быть предъявлен в течение двух лет с момента направления собственнику участка уведомления об изъятии у него участка. Отметим, что запрещается выкуп для государственных или муниципальных нужд части земельного участка без согласия собственника.

В случаях, когда земельный участок, изымаемый для государственных или муниципальных нужд, находится во владении и пользовании на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного пользования, прекращение этих прав осуществляется согласно вышеописанному порядку.

Конфискация земельного участка

Конфискация земельного участка как основание прекращения права частной собственности предусмотрена ст. 50 Земельного кодекса РФ, в соответствии с которой земельный участок может быть безвозмездно изъят у его собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления.

Конфискация представляет собой принудительное безвозмездное изъятие имущества у собственника за совершенное им преступление или иное правонарушение. Основания применения конфискации закреплены в законе, причем конфискация осуществляется исключительно в судебном порядке (п. 1 ст. 243 ГК РФ). В то же время, в законодательстве РФ предусмотрены ограничения применения данной меры наказания. Не подлежит конфискации имущество, необходимое осужденному или лицам, находящимся на его иждивении, согласно перечню, предусмотренному уголовно-исполнительным законодательством. Согласно приложению № 1 «Перечень имущества, не подлежащего конфискации по приговору суда» к Уголовно-исполнительному кодексу РФ 1997 года, конфискации не подлежат предметы, принадлежащие осужденному на праве частной собственности или являющиеся его долей в общей собственности: земельные участки, на которых расположены не подлежащие конфискации дом и хозяйственные постройки, а также земельные участки, необходимые для ведения сельского или подсобного хозяйства (п. 2).

Земельный участок может быть конфискован и в случаях совершения некоторых гражданских правонарушений. Так, ст. 169 ГК РФ предусматривает возможность безвозмездного изъятия имущества в доход государства в виде санкции за умышленное совершение сделки с целью, противной основам правопорядка и нравственности.

Реквизиция земельного участка

Общие положения и порядок реквизиции земельного участка регулируется ст. 51 Земельного кодекса РФ, ст. 242

Гражданского кодекса РФ. В случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотии и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, земельный участок может быть временно изъят у его собственника уполномоченными исполнительными органами государственной власти в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства от возникающих в связи с этими чрезвычайными обстоятельствами угроз с возмещением собственнику земельного участка причиненных убытков (реквизиция) и выдачей ему документа о *реквизиции*. Отмечается, что реквизицией не является изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд.

В случае невозможности возврата реквизированного земельного участка его собственнику возмещается рыночная стоимость этого земельного участка или по его желанию предоставляется равноценный земельный участок. Отметим, что оценка, в соответствии с которой собственнику земельного участка компенсируются стоимость реквизированного земельного участка, убытки, причиненные в связи с его реквизицией или временным ограничением его прав, может быть оспорена собственником земельного участка в судебном порядке.

Собственник, у которого реквизирован земельный участок, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми осуществлена реквизиция, требовать возврата ему реквизированного земельного участка в судебном порядке (п. 4 ст. 51 ЗК РФ). В случае наступления вышеуказанных обстоятельств, при отсутствии необходимости реквизиции земельного участка, он может быть временно, на период действия этих обстоятельств, занят для использования, с возмещением собственнику земельного участка убытков, причиненных в связи с временным ограничением его прав.

Обращение взыскания на имущество по обязательствам собственника

В соответствии со ст. 237 ГК РФ, изъятие имущества путем обращения взыскания на него по обязательствам собственника производится на основании решения суда, если иной

порядок обращения взыскания не предусмотрен законом или договором. Эта норма применима и к случаям, когда в качестве такого имущества выступает земельный участок. Изъятие земельного участка по решению суда, вступившего в законную силу, производится на основании выдаваемых судом исполнительных документов. Статьи 46-56 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» определяют порядок обращения взыскания на имущество должника. Право собственности на имущество, на которое обращается взыскание, прекращается у собственника с момента возникновения права собственности на изъятое имущество у лица, к которому переходит это имущество.

Право общей собственности на земельные участки

Граждане и юридические лица могут иметь земельные участки не только на праве индивидуальной, но и общей собственности. Общая собственность на землю является одним из видов частной собственности и для нее характерна множественность субъектов права собственности, которые именуются участниками общей собственности, или сособственниками. Общая собственность возникает прежде всего на имущество, которое не может быть разделено без изменения ее назначения, т.е. на неделимое имущество.

Общие положения, определяющие содержание и правовой режим общей собственности содержатся в главе 16 Гражданского кодекса РФ. Согласно ст. 244 ГК РФ, имущество, находящееся в собственности двух или нескольких лиц, принадлежит им на праве общей собственности. Выделяют общую долевую (с определенной долей каждого собственника) и общую совместную (без определения таких долей) собственность. Специальные нормы, регулирующие отношения по поводу оборота долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, содержатся также в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст.ст. 12-18).

Общая собственность на имущество является долевой, за исключением случаев, когда законом предусмотрено образование совместной собственности на это имущество. Пункт 5 ст. 244 ГК РФ предусматривает, что по соглашению участников общей совместной собственности, а при недостижении такого согласия – по решению суда, на общее имущество может быть установлена долевая собственность этих лиц.

Владение и пользование земельным участком, находящимся *в долевой собственности*, осуществляются по соглашению всех ее участников, а при недостижении согласия – если сособственники претендуют на использование одной и той же части земельного участка и т.п. – в порядке, установленном судом. При этом каждый участник долевой собственности имеет право на предоставление в его владение и пользование части земельного участка, соразмерной его доле (ст. 247 ГК РФ).

Участник долевой собственности, осуществивший за свой счет с соблюдением установленного порядка использования общего имущества неотделимые улучшения этого имущества, имеет право на соответствующее увеличение своей доли в праве на общее имущество. Отделимые улучшения общего имущества, если иное не предусмотрено соглашением участников долевой собственности, поступают в собственность того из участников, который их произвел (ст. 245 ГК РФ).

Плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в долевой собственности, поступают в состав общего имущества и распределяются между участниками долевой собственности соразмерно их долям. Иное может быть предусмотрено соглашением между ними (ст. 248 ГК РФ). Например, участники общей долевой собственности могут договориться о том, что каждый из них имеет право на ту часть урожая, которую каждый из них вырастил на своей части.

Расходы по содержанию имущества, находящегося в долевой собственности (уплата земельного налога, издержки по содержанию земельного участка) несет каждый участник долевой собственности соразмерно со своей долей (ст. 249 ГК РФ).

Распоряжение земельным участком, находящимся в общей долевой собственности, осуществляется по соглашению всех ее участников. В то же время, распоряжение своей долей каждый участник осуществляет по своему усмотрению: может ее продать, подарить, завещать и т.п.

При возмездном отчуждении доли в общей собственности необходимо обеспечить соблюдение преимущественного права иных участников общей собственности на покупку продаваемой доли по цене, за которую она продается, и на прочих равных условиях (ст. 246 ГК РФ). В случае нарушения преимущественного права покупки, любой участник долевой собственности имеет право в течение трех месяцев требовать в судебном порядке перевода на него прав и обязанностей покупателя.

Делимый земельный участок, находящийся в долевой собственности, может быть разделен между всеми сособственниками, если они желают стать собственниками отдельных земельных участков. Такой раздел осуществляется по соглашению сторон либо в судебном порядке и влечет прекращение общей долевой собственности на земельный участок и возникновение права собственности на вновь образованные земельные участки (ст. 252 ГК РФ). Если выдел доли в натуре не допускается законом или невозможен без несоразмерного ущерба имуществу, находящемуся в общей собственности, выделяющийся собственник имеет право на выплату ему стоимости его доли другими участниками долевой собственности.

Кроме того, каждый участник вправе требовать выдела в натуре своей доли из земельного участка, находящегося в общей собственности. В случае, если выделяемый в натуре земельный участок несоразмерен доле участника в праве общей собственности, то ему должна быть выплачена соответствующая денежная сумма или иная компенсация. Кроме того, возможна ситуация, когда вместо выдела доли в натуре участнику долевой собственности с его согласия может быть выплачена остальными собственниками компенсация. С получением такой компенсации собственник утрачивает право на долю в общем имуществе.

Если находящийся в общей долевой собственности земельный участок не может быть разделен между участниками такой собственности (неделимый земельный участок), то участнику, желающему выделить свою долю в натуре, выплачивается стоимость его доли другими участниками (п. 3 ст. 252 ГК РФ).

Правовой режим *общей совместной собственности* определен ст. 253 ГК РФ, согласно которой участники совместной собственности, если иное не предусмотрено соглашением между ними, сообща владеют и пользуются общим имуществом.

Распоряжение имуществом, находящимся в совместной собственности, осуществляется по согласию всех участников, которое предполагается независимо от того, кем из участников совершается сделка по распоряжению имуществом.

Так, порядок владения, пользования и распоряжения земельным участком фермерского хозяйства определяется соглашением о создании фермерского хозяйства, заключаемым гражданами, изъявившими желание совместно вести такое хозяйство. В то же время, распоряжение земельным участком крестьянского (фермерского) хозяйства осуществляется его главой в интересах такого хозяйства.

Каждый из участников совместной собственности вправе совершать сделки по распоряжению общим имуществом, если иное не вытекает из соглашения всех участников. Совершенная одним из участников совместной собственности сделка, связанная с распоряжением общим имуществом, может быть признана недействительной по требованию остальных участников по мотивам отсутствия участника, совершившего сделку, необходимых полномочий только в случае, если доказано, что другая сторона в сделке знала или заведомо должна была знать об этом.

Статья 254 ГК РФ содержит норму, устанавливающую, что раздел общего имущества между участниками совместной собственности, а также выдел доли одного из них могут быть осуществлены после предварительного определения доли каждого из участников в праве на общее имущество. При разде-

ле такого имущества и выделе из него доли, если иное не предусмотрено законом или соглашением участников, их доли признаются равными.

Например, раздел земельного участка крестьянского (фермерского) хозяйства осуществляется в общем порядке при прекращении такого хозяйства в связи с выходом из него всех его членов. Если же из крестьянского (фермерского) хозяйства выходит один из его членов, то земельный участок разделу не подлежит, а гражданин, вышедший из такого хозяйства, имеет право на денежную компенсацию, соразмерную его доле в праве собственности на общее имущество.

Примером общей совместной собственности является предусмотренная ст. 256 ГК РФ общая собственность супругов. Имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью, если договором между ними не установлен иной режим этого имущества. В то же время, имущество, принадлежавшее каждому из супругов до вступления в брак, а также полученное одним из супругов во время брака в дар или в порядке наследования, является его собственностью.

Защита права собственности

Собственники земельных участков имеют право требовать от иных лиц ненарушения их прав на земельный участок, а иные лица обязаны воздерживаться от действий, нарушающих права собственников земельных участков.

В случаях, когда иные лица не выполняют свою обязанность и нарушают право собственника, он вправе использовать механизмы защиты принадлежащего ему права, закрепленные законодательством. По мнению Е.В. Сырых¹, законодательство РФ (прежде всего – глава 20 ГК РФ) предусматривает следующие механизмы защиты права собственности на земельный участок:

¹ Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – С. 157–158.

1. *истребование имущества из чужого незаконного владения*. Если сосед установил забор таким образом, что занял часть земельного участка, находящегося в собственности другого лица, то такое лицо вправе истребовать часть земельного участка из незаконного владения соседа;
2. *истребование имущества от добросовестного приобретателя*. Если земельный участок возмездно приобретен у лица, которое не имело права его отчуждать, о чем приобретатель не знал и не мог знать, то собственник вправе истребовать этот земельный участок от приобретателя в случае, когда имущество выбыло из владения собственника или того лица, которому оно было передано, помимо их воли. Если имущество приобретено безвозмездно от лица, которое не имело права его отчуждать, собственник вправе истребовать имущество во всех случаях.
3. *требование об устранении всяких нарушений права собственника*, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения. В частности, если на соседнем земельном участке дом построен таким образом, что вода с его крыши попадает на чужой земельный участок и размывает почву, собственник этого участка вправе требовать устранения таких нарушений его права собственности;
4. *возмещение государством убытков*, причиненных собственнику в результате принятия РФ закона, прекращающего право собственности, в том числе стоимости имущества. Данный механизм защиты права собственности на землю распространяется на случаи прекращения права собственности на земельные участки в связи с их изъятием для государственных или муниципальных нужд. Как уже отмечалось, такое изъятие осуществляется только после предоставления лицу равноценного земельного участка или возмещения рыночной стоимости изымаемого земельного участка; возмещения стоимости зданий, строений и сооружений, расположенных на земельном участке, а также возмещения в полном объеме иных убытков, причиненных изъятием земельного участка.

Документом, удостоверяющим право частной собственности на земельный участок, является свидетельство о государственной регистрации указанного права, выдаваемое специально уполномоченным государственным органом в порядке, установленным Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (п. 1 ст. 26 ЗК РФ).

4.3. Право государственной собственности на землю

Согласно ст. 214 ГК РФ, *государственной собственностью* в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации). Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью. Аналогичная норма закреплена в ст. 16 ЗК РФ: государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований.

Пункт 3 ст. 214 ГК РФ указывает, что от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации права собственника осуществляют органы и лица, указанные в статье 125 ГК РФ, т.е. от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные права и обязанности органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

В соответствии со ст. 114 (пп. «г» ч. 1) Конституции РФ, ст. 14 Федерального конституционного закона «О Правитель-

стве Российской Федерации», Правительство РФ осуществляет управление федеральной собственностью.

Правительство РФ осуществляет права собственника Российской Федерации непосредственно, либо делегирует это право другим органам государственной власти. Так, согласно постановления Правительства РФ от 08.04.04 г. № 200 «Вопросы Федерального агентства по управлению федеральным имуществом», установлено, что указанное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, в том числе в области земельных отношений, функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных отношений. Основными функциями Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, в частности, являются: проведение единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений; разграничение государственной собственности, в том числе на землю, на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований и ряд других.

Статья 17 ЗК РФ устанавливает основания возникновения права федеральной собственности на землю. В федеральной собственности находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами;
- право собственности Российской Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены Российской Федерацией по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

Правовое регулирование разграничения государственной собственности на землю осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю» (указанный федеральный закон утратил силу – см. ФЗ от 17.04.2006 г. № 53-ФЗ), другими федеральными законами и иными нормативными

правовыми актами Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статья 2 данного Закона установила, что право собственности на земельные участки у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает с момента государственной регистрации права собственности на земельные участки в соответствии с законодательством Российской Федерации. Основанием государственной регистрации права собственности на земельные участки РФ, субъектов РФ и муниципальных образований являются акты Правительства Российской Федерации об утверждении перечней земельных участков, на которые возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю, а также вступившие в законную силу судебные решения по спорам, связанным с разграничением государственной собственности на землю.

В то же время, ст. 3 (п. 10) Федерального закона от 25.10.01 г. «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» закрепляет правило, согласно которому до разграничения государственной собственности на землю государственная регистрация права государственной собственности на землю для распоряжения землями, являющимися государственной собственностью, не требуется. Распоряжение этими землями до того, как будет разграничена государственная собственность на них, осуществляют органы местного самоуправления, если законодательством не предусмотрено иное. До момента разграничения государственной собственности Правительство РФ может определить порядок распоряжения данными землями.

Статья 3 Закона «О разграничении государственной собственности на землю» относит к федеральной собственности земельные участки, включенные в состав:

- земель лесного фонда, земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, земель водного фонда, занятых водными объектами, находя-

щимися 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 природоохранного, рекреационного и историко-культурного 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.

В собственности субъектов Российской Федерации, согласно ст. 18 ЗК РФ, находятся земельные участки: которые признаны таковыми федеральными законами; право собственности субъектов Российской Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; которые приобретены субъектами Российской Федерации по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

Кроме того, в собственности субъектов РФ могут находиться не предоставленные в частную собственность земельные участки: занятые недвижимым имуществом, находящимся в собственности субъектов РФ; предоставленные органам государственной власти субъектов РФ, государственным унитарным предприятиям и государственным учреждениям, созданным органами государственной власти субъектов РФ; отнесенные к землям особо охраняемых природных территорий регионального значения, землям лесного фонда, находящимся в собственности субъектов РФ в соответствии с федеральными законами, землям водного фонда, занятым водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, землям фонда перераспределения земель; занятые приватизированным имуществом, находившимся до его приватизации в собственности субъектов РФ.

Основания внесения земельных участков в перечень земельных участков, на которые у субъектов Российской Федерации возникает право собственности, определены в ст. 4 Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю». Таковым основанием является включение этих земельных участков в состав: земель особо охраняемых природных территорий регионального значения, земель водного фонда, занятых водными объектами, находящимися в собственности субъектов РФ; земель сельскохозяйственного назначения; земель населенных пунктов; земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики и иного назначения; земель природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения; земель водного фонда, если на этих земельных участках располагается недвижимое имущество, находящееся в собственности субъектов РФ; эти земельные участки предоставлены органу государственной власти субъекта РФ, а также государственному унитарному предприятию, государственному учреждению, другой некоммерческой организации, которые созданы органами государственной власти субъектов РФ; на этих находящихся в госу-

дарственной собственности земельных участках располагается приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в собственности субъектов РФ; под поверхностью этих земельных участков находятся участки недр регионального значения; фонда перераспределения земель; земель запаса в границах муниципальных образований, если на этих землях располагается недвижимое имущество, находящееся в собственности субъектов РФ, или приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в собственности субъектов РФ, а также земель запаса за границами муниципальных образований, за исключением, установленным настоящим Федеральным законом (ст. 18).

В субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в целях сохранения единства городского хозяйства основанием внесения земельных участков в перечень земельных участков, на которые у указанных субъектов Российской Федерации возникает право собственности, является также основание, указанное в пункте 1 статьи 5 настоящего Федерального закона.

Что касается оснований прекращения права государственной собственности на землю, то наиболее распространенным основанием является предоставление земель, находящихся в государственной собственности, в собственность гражданам и юридическим лицам. Статья 15 ЗК РФ указывает, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с Земельным кодексом РФ, федеральными законами не могут находиться в частной собственности.

Статья 29 ЗК РФ закрепляет систему исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые вправе предоставлять земельные участки гражданам и юридическим лицам. Предоставление указанным лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуще-

ствляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции в соответствии со статьями 9, 10 и 11 ЗК РФ.

Административный акт (постановление), на основании которого в последующем заключается договор купли-продажи или аренды земельного участка, образуют юридический состав, служащий основанием приобретения соответствующих прав на землю. В некоторых случаях таким основанием является только решение соответствующего органа, например, при предоставлении государственному учреждению земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Правовое регулирование предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности осуществляется на основании статей 30-34 ЗК РФ, причем выделяют порядок предоставления указанных земель для строительства и для целей, не связанных со строительством (ст. 34 ЗК РФ).

Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию, причем ЗК РФ предусматривает две процедуры такого предоставления: без предварительного согласования мест размещения объектов; с предварительным согласованием мест размещения объектов.

Предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах) в соответствии со статьей 38 ЗК РФ. Постановлением Правительства РФ от 11.11.02 г. № 808 утверждены Правила организации и проведения торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или правила заключения договоров аренды таких земельных участков.

Предоставление же земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется в аренду, а лицам, указанным в пункте 1 статьи 20 ЗК РФ (государственные и муниципальные унитарные предприятия и др.) – в постоянное (бессрочное) пользование.

Предоставление земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта осуществляется в следующем порядке:

1. проведение работ по формированию земельного участка, включающего в себя:
 - подготовку проекта границ земельного участка и установление его границ на местности;
 - определение разрешенного использования земельного участка;
 - определение технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения;
 - принятие решения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);
 - публикацию сообщения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или приеме заявлений о предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);
2. государственный кадастровый учет земельного участка в соответствии с правилами, предусмотренными законодательством РФ;
3. проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды земельного участка или предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка. Передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии

предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка;

4. подписание протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) или подписание договора аренды земельного участка в результате предоставления земельного участка без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта осуществляется в следующем порядке:

1. выбор земельного участка и принятие в порядке, установленном статьей 31 ЗК РФ, решения о предварительном согласовании места размещения объекта;
2. проведение работ по формированию земельного участка;
3. государственный кадастровый учет земельного участка в соответствии с правилами, предусмотренными законодательством РФ;
4. принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства в соответствии с правилами, установленными статьей 32 ЗК РФ.

Решение уполномоченного на то исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка для строительства или протокол о результатах торгов (конкурсов, аукционов) является основанием:

1. государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования при предоставлении земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование;
2. заключения договора купли-продажи и государственной регистрации права собственности покупателя на земельный участок при предоставлении земельного участка в собственность;
3. заключения договора аренды земельного участка и государственной регистрации данного договора при передаче земельного участка в аренду.

Решение или выписка из него о предоставлении земельного участка для строительства либо об отказе в его предос-

тавлении выдается заявителю в семидневный срок со дня его принятия. В случае отказа в предоставлении земельного участка для строительства такое решение может быть обжаловано заявителем в суд.

Если суд признает недействительным отказа в предоставлении земельного участка для строительства, то в своем решении он обязывает соответствующий исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления предоставить земельный участок с указанием срока и условий его предоставления.

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

4.4. Право муниципальной собственности на землю

Право *муниципальной собственности* на землю – это одна из форм права собственности, при которой правомочиями владения, пользования и распоряжения земельными участками обладают органы местного самоуправления.

Основное целевое назначение земель, находящихся в муниципальной собственности, заключается в удовлетворении разнообразных потребностей местного населения (обслуживание нужд жилого фонда и коммунального хозяйства, объектов инженерной инфраструктуры, внешнего благоустройства и т. п.). В силу этого муниципальная земельная собственность имеет более узкое назначение по сравнению с государственной собственностью.

Основания приобретения права муниципальной собственности указаны в ст. 19 (п. 1) ЗК РФ. В муниципальной соб-

ственности находятся земельные участки: которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации; право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством.

Органами местного самоуправления в муниципальную собственность могут приобретаться земельные участки, находящиеся в частной собственности путем их выкупа, на основе дарения, добровольных отказов от земельных участков и на иных законных основаниях.

С другой стороны, земли, находящиеся в муниципальной собственности, могут передаваться гражданам и юридическим лицам, в том числе и в собственность, на основании решений органов местного самоуправления в соответствии с их уставами.

Управление и распоряжение муниципальными землями осуществляется органами местного самоуправления на основании местных уставов, территориального планирования и зонирования земель в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ.

Как правило, в муниципальной собственности находятся земельные участки, расположенные в пределах черты соответствующего муниципального образования. В то же время, в собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований.

В субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге земельные участки в муниципальную собственность при разграничении государственной собственности на землю не передаются. Однако право муниципальной собственности на земельные участки в этих субъектах Российской Федерации возникает при передаче земельных участков из собственности городов Москвы и Санкт-Петербурга в муниципальную собственность в соответствии с законами этих субъектов Российской Федерации.

4.5. Иные вещные права на землю

Как известно, в гражданском праве гражданские права делятся на вещные и обязательственные. *Вещные права в земельном праве* – одна из правовых форм реализации отношений земельной собственности. Их обладателю они предоставляют возможность непосредственно осуществить воздействие на земельный участок и господство над ним.

Право собственности на землю является главенствующим в системе вещных прав на земельные участки, поскольку только у собственника содержится полный набор правомочий по владению, пользованию и распоряжения землей. Однако наряду с правами собственности имеется ряд других видов вещных прав на землю, которые получили широкое распространение в современном российском законодательстве, особенно с принятием в 1994 году Гражданского кодекса РФ. К ним относятся: право пожизненного наследуемого владения земельным участком; право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком; право ограниченного пользования земельным участком (сервитут).

Вещные права, как и право собственности, объектом своих правомочий имеют земельный участок, конкретно определенный на местности и имеющий соответствующий кадастровый номер или статус.

Рассмотрим вещные права на землю по отдельности.

Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком

Данное право закреплено в ст. 20 ЗК РФ, а также рассматривается как вещное право (титул) в главе 17 ГК РФ (ст. 216, 264, 268). Необходимо сразу отметить, что выявляются существенные отличия в регулировании реализации права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, предусмотренные земельным и гражданским законодательством.

В соответствии с п. 1 ст. 20 ЗК РФ, п. 8 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», с момента вступления в силу ЗК РФ в по-

постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются только государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления, т.е. ограниченному кругу лиц. В то же время, согласно п. 1 ст. 268 ГК РФ, право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется гражданам и юридическим лицам на основании решения государственного или муниципального органа, уполномоченного предоставлять земельные участки в такое пользование.

Статья 20 (п. 2) ЗК РФ гласит, что гражданам земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование не предоставляются. Однако это право сохраняется за ними в случае его приобретения до вступления в силу Земельного кодекса РФ, причем граждане могут приобрести такие участки в собственность. При этом каждый гражданин имеет право однократно бесплатно приобрести в собственность находящийся в его постоянном (бессрочном) пользовании земельный участок без взимания с него дополнительных денежных сумм помимо сборов, установленных федеральными законами (п. 4 ст. 20 ЗК РФ). Согласно п. 3 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», приватизация земельных участков в этих случаях устанавливается по решению Правительства РФ и определен принцип установления ее размеров.

В основе возникновения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком лежит *административно-правовой акт* – решение (постановление) соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка. Согласно п. 1 ст. 28 ЗК РФ, земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются юридическим лицам в постоянное (бессрочное) пользование в случаях, предусмотренных п. 1 ст. 20 ЗК РФ.

В постоянное (бессрочное) пользование земельные участки для строительства предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления с предварительным согласованием мест размещения объектов (п. 3 ст. 30 ЗК РФ).

В соответствии с п. 4 ст. 36 ЗК РФ, в случае, если помещения в здании, расположенном на неделимом земельном участке, закреплены за несколькими федеральными казенными предприятиями и государственными или муниципальными учреждениями, 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.

Статья 20 (п. 4) ЗК РФ содержит норму, устанавливающую, что граждане или юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками. В то же время, ст. 270 ГК РФ предоставляет пользователю земельного участка право распоряжаться им. Лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное пользование, вправе передавать этот участок в аренду или безвозмездное срочное пользование только с согласия собственника участка.

Согласно ст. 3 (п. 6) Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», не допускается внесение права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками в уставные (складочные) капиталы коммерческих организаций. Юридические лица, за исключением указанных в пункте 1 ст. 20 ЗК РФ, должны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность по своему желанию до 1 января 2008 года в соответствии с правилами, установленными ст. 36 ЗК РФ.

Перечень оснований прекращения права постоянного (бессрочного) пользования закреплен в ст. 45 ЗК РФ. Выделяют два вида оснований прекращения этого права. Так, возможно прекращение права постоянного (бессрочного) пользования по волеизъявлению его обладателя в форме отказа от права на земельный участок. Условия и порядок отказа от права на земельный участок закреплены в ст. 53 ЗК РФ. Вторая группа оснований связана с принудительным прекращением права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, причем решение о прекращении прав на земельный участок в принудительном порядке может быть принято только в судебном порядке.

В качестве таких оснований ст. 45 ЗК РФ предусматривает следующие случаи:

- использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель;
- использование земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки;
- неустранение совершенных умышленно следующих земельных правонарушений:
 1. отравление, загрязнение, порча или уничтожение плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, регуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании, транспортировке, повлекшие за собой причинение вреда здоровью человека или окружающей среде;
 2. нарушение установленного соответствующими нормами ст. 15-100 ЗК РФ режима использования земель особо охраняемых природных территорий, земель природоохранного, рекреационного назначения, земель историко-культурного назначения, особо ценных земель, дру-

- гих земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению;
3. систематическое невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель, охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв;
 4. систематическая неуплата земельного налога;
 5. 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;
 6. изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с правилами ст. 55 ЗК РФ;
 7. реквизиция земельного участка в соответствии с правилами, предусмотренными ст. 51 ЗК РФ.

Принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком (так же как и права пожизненного наследуемого владения земельным участком, права безвозмездного срочного пользования земельным участком) осуществляется при условии неустранения фактов ненадлежащего использования земельного участка после наложения административного взыскания в виде штрафа (п. 2 ст. 54 ЗК РФ). Одновременно с наложением административного взыскания уполномоченным исполнительным органом государственной власти по осуществлению государственного земельного контроля лицу, виновному в нарушении земельного законодательства, выносится предупреждение о допущенных земельных правонарушениях с последующим уведомлением органа, предусмотренного статьей 29 ЗК РФ и предоставившего земельный участок.

Указанное предупреждение должно содержать:

1. указание на допущенное земельное правонарушение;
2. срок, в течение которого земельное правонарушение должно быть устранено;
3. указание на возможное принудительное прекращение права на земельный участок в случае неустранения земельного правонарушения;
4. разъяснение прав лица, виновного в нарушении земельного законодательства, в случае возбуждения процедуры принудительного прекращения прав на земельный участок;
5. иные необходимые условия.

Форма предупреждения устанавливается Правительством Российской Федерации.

В случае неустранения указанных в предупреждении земельных правонарушений в установленный срок исполнительный орган государственной власти, вынесший предупреждение, направляет материалы о прекращении права на земельный участок ввиду его ненадлежащего использования в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 ЗК РФ, который направляет в суд заявление о прекращении права на земельный участок. По истечении десятидневного срока с момента принятия решения суда о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком соответствующий 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. Следует помнить, что прекращение права на земельный участок не освобождает лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, от возмещения причиненного вреда (п. 6 ст. 54 ЗК РФ).

Согласно п. 12 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», предоставленное землепользователям до вступления в силу нового Земельного кодекса РФ право постоянно-

го (бессрочного) пользования соответствует аналогичному титулу, предусмотренному ст. 20 ЗК РФ, при условии соблюдения требований п. 1 указанной статьи. Кроме того, в соответствии с п. 3 ст. 268 ГК в случае реорганизации юридического лица принадлежащее ему право постоянного пользования земельным участком переходит в порядке правопреемства.

Право пожизненного наследуемого владения земельным участком

Данное право закреплено в ст. 21 ЗК РФ, а также рассматривается как вещное право (титул) в главе 17 ГК РФ (ст. 216, 265, 266, 267).

На праве пожизненного наследуемого владения могут владеть и пользоваться земельным участком только граждане. В то же время, предоставление земельных участков гражданам на этом титуле после введения в действие Земельного кодекса РФ не допускается (п. 1 ст. 21 ЗК РФ). Право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, и приобретенное гражданином до введения в действие ЗК РФ, сохраняется.

Согласно п. 3 ст. 21 ЗК РФ, граждане, имеющие земельные участки в пожизненном наследуемом владении, имеют право приобрести их в собственность. В этом случае каждый гражданин может однократно бесплатно приобрести в собственность находящийся в его пожизненном наследуемом владении земельный участок, при этом взимание дополнительных денежных сумм помимо сборов, установленных федеральными законами, не допускается.

В соответствии со ст. 266 ГК РФ, гражданин, обладающий правом пожизненного наследуемого владения (землевладелец), имеет права владения и пользования земельным участком, передаваемые по наследству. Если из условий пользования земельным участком, установленных законом, не вытекает иное, владелец земельного участка вправе возводить на нем здания, сооружения и создавать другое недвижимое имущество, приобретая на него право собственности. Землевладелец вправе распорядиться земельным участком только посредством передачи его по наследст-

ву (п. 2 ст. 21 ЗК РФ). С другой стороны, продажа, залог земельного участка и совершение его владельцем других сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение земельного участка, не допускаются (п. 2 ст. 266 ГК РФ).

Согласно п. 1 ст. 267 ГК РФ, владелец земельного участка может передавать другим лицам в аренду или безвозмездное срочное пользование. Однако данная норма утратила силу, поскольку п. 2 ст. 21 ЗК не допускает распоряжения земельным участком лицом, которое обладает им на титуле пожизненного наследуемого владения.

Переход прав на земельный участок, согласно п. 2 ст. 21 ЗК РФ, осуществляется в порядке наследования. Согласно ст. 1181 ГК РФ, при наследовании земельного участка, принадлежавшего наследодателю на праве пожизненного наследуемого владения, по наследству переходят также находящиеся в границах этого земельного участка поверхностный (почвенный) слой, замкнутые водоемы, находящиеся на нем лес и растения. В ст. 45 ЗК РФ содержится перечень оснований прекращения не только права постоянного (бессрочного) пользования, но и права пожизненного наследуемого владения земельным участком. Право пожизненного наследуемого владения может быть прекращено по волеизъявлению его обладателя, например, в случае отказа от права на земельный участок. Право пожизненного наследуемого владения земельным участком может быть также прекращено, как и право постоянного (бессрочного) пользования в принудительном порядке, определенном ст. 54 ЗК РФ.

Государственная регистрация перехода права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству проводится на основании свидетельства о праве на наследство.

Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут)

Данное право закреплено в ст. 23 ЗК РФ, а также рассматривается как вещное право (титул) в главе 17 ГК РФ (ст. 216, ст.ст. 274-277).

Можно выделить следующие особенности данного вещного права:

- а) право сервитута представляет своего рода право безысходности, невозможности не затрагивать интересы соседних землепользователей. Если есть возможность обеспечить надлежащую эксплуатацию участка, не ущемляя прав соседних землепользователей, то право сервитута возникать не должно. Например, возможен обход соседнего земельного участка для проникновения на земли лица, требующего сервитута, без существенных затрат;
- б) право сервитута представляет собой узкоцелевое использование земельного участка. Например, если часть земельного участка выделена для прохода или проезда, то ее нельзя использовать под складирование имущества, размещение каких-либо объектов и т. д.;
- в) право сервитута не может быть самостоятельным предметом сделок. В частности, его нельзя приобретать, вносить в качестве вклада в имущество хозяйственного общества и использовать в качестве самостоятельного объекта гражданских прав вне зависимости от земельного участка, для обеспечения рационального использования которого установлен данный сервитут;
- г) право сервитута носит вспомогательный характер к основному праву на земельный участок для лица, в пользу которого устанавливается данный сервитут. С прекращением права этого лица на данный земельный участок прекращается и право сервитута;
- д) право сервитута не порождает у лица, в пользу которого устанавливается данный сервитут, каких-либо иных прав на обремененный земельный участок (п. 2 ст. 274 ГК РФ);
- е) сервитут устанавливается, как правило, не на определенный срок, а на период до устранения причин, породивших необходимость этого сервитута. С устранением данных причин необходимо и прекращение действия сервитута (ст. 276 ГК РФ). Например, Федеральным законом о связи предусмотрено установление сервитута в ви-

де возможности прохода или проезда к месту нахождения ЛЭП для устранения аварий и проведения ремонтных работ. Данный сервитут является бессрочным и действует до тех пор, пока не будет демонтирована ЛЭП или полностью прекращена соответствующая деятельность.

Выделяют частный и публичный земельные сервитуты.

Частный сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством. В отличие от частного, *публичный земельный сервитут* устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний.

Пункт 3 ст. 23 ЗК РФ определяет случаи установления публичных сервитутов: для прохода или проезда через земельный участок; для использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры; для размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним; для проведения дренажных работ на земельном участке; для забора воды и водопоя; для прогона скота через земельный участок; для сенокоса или пастбища скота на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям, обычаям, за исключением таких земельных участков в пределах земель лесного фонда; для 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; для временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ; для свободного доступа к прибрежной полосе.

Осуществление сервитута должно быть наименее обременительным для земельного участка, в отношении которого он установлен.

Пункты 6-8 ст. 23 ЗК РФ закрепляют нормы, защищающие права лиц, обремененных сервитутом. В частности, собственник земельного участка, обремененного частным сервитутом, вправе требовать соразмерную плату от лиц, в интересах которых установлен сервитут, если иное не предусмотрено федеральными законами.

В случаях, если установление публичного сервитута приводит к невозможности использования земельного участка, собственник земельного участка, землепользователь, землевладелец 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.

В случаях, если установление публичного сервитута приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка, его собственник вправе требовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установивших публичный сервитут, соразмерную плату.

Лица, права и законные интересы которых затрагиваются установлением публичного сервитута, могут осуществлять защиту своих прав в судебном порядке (п. 8 ст. 23 ЗК РФ).

Так же как и иные права на землю, сервитуты подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Вещные права являются производными от права собственности на земельный участок, обладая при этом определенной самостоятельностью и независимостью от права собственности.

Помимо рассмотренных выше титулов, выделяют и иные права на землю, не относящихся к вещным. Это прежде всего предусмотренное ст. 22 ЗК РФ право аренды земельных участков

и право безвозмездного срочного пользования земельными участками, закрепленное в ст. 24 ЗК РФ.

Право безвозмездного срочного пользования земельными участками

К числу земельных участков, которые могут предоставляться на титуле безвозмездного срочного пользования, относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, частные земли и земельные участки организаций. Земельные участки организаций могут предоставляться на данном титуле в качестве служебных земельных наделов.

В безвозмездное срочное пользование могут быть предоставлены земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, органам государственной власти и органам местного самоуправления, а также религиозным организациям для строительства зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения – на срок строительства этих объектов.

В безвозмездное срочное пользование земельный участок может быть предоставлен на основании административного правового акта или договора. Так, согласно п. 1 ст. 28 ЗК, земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в безвозмездное срочное пользование в случаях, предусмотренных в п. 1 ст. 24 ЗК РФ. В остальных случаях использовать земельный участок можно на основании договора ссуды.

Когда основанием приобретения данного титула является административный акт органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, то срок пользования не может превышать год. Если в безвозмездное срочное пользование передается частный земельный участок, то основанием приобретения права на него служит договор, в котором указывается срок, на который предоставляется участок. Субъектами права безвозмездного срочного пользования в этом случае могут быть граждане и юридические лица.

Право безвозмездного срочного пользования земельным участком возникает на основании договора безвозмездного пользования (договора ссуды). По договору ссуды одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (ссудополучателю), а ссудополучатель, в свою очередь, обязуется вернуть ту же вещь в том же состоянии, в котором он эту вещь получил, с учетом нормального износа либо в ином состоянии, обусловленном договором (ст. 689 ГК РФ).

Особый правовой режим имеют служебные земельные наделы, которые могут быть предоставлены, при наличии законных оснований, только гражданам.

Служебные земельные наделы предоставляются для сельскохозяйственного использования отдельным категориям работников организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков. Такие земельные наделы предоставляются на время работы, в связи с которой они выделены. Когда на служебном наделе посеяны сельскохозяйственные культуры, право пользования уволенного работника служебным наделом прекращается после снятия урожая.

Основания прекращения права на служебный земельный надел установлены в ст. 47 ЗК РФ, в соответствии с которой прекращение права безвозмездного срочного пользования возможно по решению того лица, которое предоставило земельный участок в пользование, или при наличии соглашения сторон о прекращении договора. Прежде всего таким основанием может быть истечение срока, на который был заключен договор. Основаниями прекращения права пользования земельным участком могут быть также отказ землепользователя от права на земельный участок или прекращение права пользования в принудительном порядке, т.е. случаи, предусмотренные в п. 1 и 2 ст. 45 ЗК РФ.

По общему правилу, право пользования служебным земельным наделом сохраняется до момента прекращения работником трудовых отношений. Прекращение права на служебный надел оформляется приказом руководителя органи-

зации, предоставившей в пользование земельный участок. Однако работник в случае прекращения трудовых отношений имеет право использовать служебный земельный надел в течение срока, необходимого для окончания сельскохозяйственных работ.

Предусмотрены основания сохранения служебного земельного надела за работником, несмотря на прекращение трудовых отношений с соответствующей организацией. Это случай перехода на пенсию по старости или инвалидности. Кроме того, ЗК РФ предусматривает основания сохранения права на служебный земельный надел за одним из членов семьи работника при наличии следующих условий. Если работник призван на действительную срочную военную службу или альтернативную службу, право пользования наделом сохраняется на весь срок службы. Если работник поступил на учебу, то право на служебный земельный надел сохраняется на весь срок обучения. Право на служебный земельный надел сохраняется за указанными лицами и в том случае, если работник погиб в связи с исполнением служебных обязанностей.

Нетрудоспособный супруг и престарелые родители сохраняют в этих случаях право на надел пожизненно, а дети – до их совершеннолетия.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение права собственности на землю.
2. Какие формы права собственности на землю закреплены в ст. 9 Конституции РФ?
3. Чем отличается общая долевая собственность на земельный участок от общей совместной собственности?
4. Что является непосредственным объектом права собственности на землю?
5. Назовите иные, помимо права собственности, вещные права на землю.

Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 671 с.
2. Жариков Ю.Г. Земельное право России: учеб. – М.: КНОРУС, 2006. – 480 с.
3. Земельное право: Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова – М.: ООО «ТК Велби», 2004. – 400 с.

Дополнительная литература

1. Крассов О.И. Земельное право в современной России: Учебное пособие. – М.: Дело, 2003. – 624 с.
2. Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – 336 с.
3. Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – 656 с.
4. Гусев Р.К. Земельное право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», ИНФРА-М, 2002. – 208 с. – (Право в вопросах и ответах).
5. Постатейные комментарии к Земельному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / Отв. ред.: доктор юридических наук, профессор Г.Е. Быстров, доктор юридических наук, профессор Б.Д. Клюкин. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», ИНФРА-М, 2002. – 649 с.
6. Иконницкая И.А. Земельное право Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002. – 288 с.
7. Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» / Под общ. редакцией И.А. Алтухова. – М.: НОРМА; ИНФРА-М, 1998. – 432 с.
8. Копылов А.В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном российском гражданском праве. – М.: Статут, 2000. – 255 с.
9. Земельный участок: собственность, аренда и иные права в Российской Федерации и иностранных государствах / Под ред. В.В. Залесского. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. – 345 с.

ТЕМА 5.

Правовое регулирование сделок с земельными участками

5.1. Общие правила совершения сделок с земельными участками

Совершение сделок с земельными участками регулируется гражданским законодательством с учетом правил земельного, лесного, водного и иного специального законодательства РФ и субъектов РФ. Следует иметь в виду, что нормы части второй ГК РФ в отношении сделок с земельными участками применяются в той мере, в какой их оборот допускается земельным законодательством.

Сделки являются одним из первых оснований возникновения гражданских прав и обязанностей. Согласно ст. 153 ГК РФ, *сделками* признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей.

Существуют различные классификации гражданско-правовых сделок^{1,2}.

Так, в зависимости от количества участников (сторон) сделки подразделяются на *односторонние, двусторонние и многосторонние*. Односторонней признается сделка, для совершения которой необходимо волеизъявление только одной стороны

¹ Гражданское право: Учебник. Часть I. / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: ПРОСПЕКТ, 1999. – С. 231-236.

² Сделки с землей в Российской Федерации: Учебно-практическое пособие / О.М. Оглоблина. – М., 1999. – С. 8.

(например, завещание). В отличие от односторонней, в двух- или многосторонней сделке (договоре) необходимо волеизъявление двух или более лиц, причем воля сторон должна совпадать, в противном случае сделка не будет считаться заключенной. Например, если продавец предлагает приобрести земельный участок за цену, не устраивающую покупателя, возникает разногласие и, соответственно, такой договор не будет заключен.

Выделяют *возмездные и безвозмездные сделки* (договоры). Возмездные договоры порождают правоотношения, в которых каждая из сторон вправе требовать от другой платы или иного встречного предоставления за исполнение своих обязанностей по договору (ст. 423 ГК РФ). Например, по договору аренды земельного участка арендодатель обязан передать земельный участок во владение и пользование арендатору, но и вправе за это требовать уплаты последним соответствующей арендной платы.

В правоотношениях, возникающих из безвозмездных договоров, обязанность совершить то или иное имущественное предоставление лежит лишь на одной стороне, которой никакого встречного предоставления не причитается. Например, на основании завещания и договора дарения земельный участок передается в собственность безвозмездно.

Статья 129 (п. 1) ГК РФ содержит определение понятия оборотоспособности объектов гражданских прав. Объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства: наследования, реорганизации юридического лица либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте. Под оборотоспособностью подразумевается возможность отчуждения объекта по договору купли-продажи, мены или дарения либо его перехода от одного лица в порядке универсального правопреемства (в форме наследования или реорганизации юридического лица)¹.

¹ Крассов О.И. Земельное право современной России: Учеб. пособие. – М.: Дело, 2003. – С. 204.

Оборот земельных участков – это переход земельных участков от одного лица к другому посредством заключения договоров и иных сделок, осуществляемый в соответствии с гражданским и земельным законодательством¹.

Как уже упоминалось в разделе 4.2., земельное законодательство выделяет три вида земельных участков как объектов гражданского оборота: изъятые из оборота, ограниченные в обороте и не изъятые из оборота.

Земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность и, соответственно, быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством (п. 2 ст. 27 ЗК РФ). Так, изъятыми из оборота считаются земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности следующими объектами: государственными природными заповедниками и национальными парками (за исключением случаев, предусмотренных Земельным кодексом РФ); зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы; зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены военные суды и др.

Предметом сделок не могут быть также земельные участки, по которым существуют те или иные споры (например, споры о границах земельного участка, о принадлежности тому или иному лицу и т.д.), а также состоящие под арестом (запрещением). В случаях, когда участок является предметом залога или в отношении него имеют силу права третьих лиц (аренда, сервитут и др.), сделки с такими участками могут совершаться при соблюдении определенных условий. Например, при отчуждении собственником земельного участка, который обременен залогом, требуется получение согласия на это залогодержателя.

Субъектами (участниками) сделок с земельными участками выступают субъекты гражданского права, обладающие право- и дееспособностью.

¹ Сделки с землей в Российской Федерации: Учебно-практическое пособие / О.М. Оглоблина. – М., 1999. – С. 9.

Гражданин для совершения сделок с земельными участками должен быть полностью дееспособным. В содержание правоспособности граждан входит, наряду с другими правами, право совершать любые сделки, не противоречащие законодательству, и нести обязанности, вытекающие из существа совершенных гражданами сделок (ст. ст. 17 и 18 ГК РФ). Гражданской правоспособностью обладают все граждане без исключения, поскольку она возникает в момент рождения и прекращается смертью гражданина.

ГК РФ определяет дееспособность как способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности (п. 1 ст. 21 ГК РФ). Дееспособность предполагает способность лица к юридически значимому поведению. В отличие от правоспособности, дееспособностью обладают не все граждане, поскольку по состоянию здоровья или в силу несоответствующего возраста не все способны к юридически значимому поведению. По общему правилу, установленному ст. 21 ГК РФ, гражданская дееспособность возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия, т.е. по достижении восемнадцатилетнего возраста.

Юридические лица вправе совершать сделки с земельными участками в соответствии со своей правоспособностью. От имени и в интересах юридических лиц сделки совершают их исполнительные органы, уполномоченные на то учредительными документами. Обычно правомочие по совершению сделок от имени юридического лица реализует его единоличный исполнительный орган кроме случаев, предусмотренных законодательством. Например, решения о сделках, которые признаются в силу определенных критериев крупными, принимаются общим собранием участников хозяйственного общества или советом директоров.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления вправе передавать объекты муниципальной собственности во вре-

менное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов.

Субъектами сделок с земельными участками могут также быть уполномоченные на то органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации¹.

В соответствии с нормами гражданского законодательства все сделки с недвижимостью (в том числе и с земельными участками) совершаются в письменной форме путем составления одного документа, выражающего содержание сделки и подписанного непосредственно лицом, от имени которого совершена сделка, или тем, кто действует по его полномочию (в частности, на основе доверенности) (ст. 160, 550, ч. 2 ст. 434, ч. 2 ст. 339 ГК РФ и др.).

Договор, предметом которого является земельный участок, должен содержать:

- наименование сторон (если это граждане – фамилия, имя, отчество, место жительства, паспортные данные; если это юридическое лицо – его наименование, банковские реквизиты, юридический адрес и т.п.);
- предмет сделки (описание земельного участка, его правовой режим, в т.ч. кадастровый номер, место нахождения (адресные ориентиры), площадь, сведения о недвижимом имуществе, размещенном на земельном участке, и т.п.);
- указание на отсутствие запрета на совершение сделок в отношении данного земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости);
- указание на отсутствие или наличие обременений земельного участка правами третьих лиц (таких, как залог, аренда, сервитут и др.);

¹ Сделки с землей в Российской Федерации: Учебно-практическое пособие / О.М. Оглоблина. – М., 1999. – С. 13-14.

- основания приобретения стороной прав на отчуждаемый земельный участок и расположенное на нем иное недвижимое имущество (покупка, наследование, мена и др.);
- дату передачи права на земельный участок (если это договор, результатом совершения которого является передача земельного участка в собственность, – купля-продажа, мена, дарение);
- цену сделки (если договор возмездный);
- срок действия договора (если по этому договору предоставляется право пользования земельным участком, – аренда, безвозмездное пользование, временное пользование);
- права и обязанности сторон;
- ответственность сторон.

В соответствии с п. 3 ст. 433 ГК РФ, сделка с земельным участком считается заключенной с момента государственной регистрации в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Аналогичная норма содержится в ст. 26 (п. 1) Земельного кодекса РФ.

В то же время, согласно п. 2 ст. 26 ЗК РФ, 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.

Государственная регистрация представляет собой особый юридический акт, на основании и с момента совершения которого за гражданами и юридическими лицами государство признает и закрепляет возникновение, ограничение (обременение), переход или прекращение прав на землю. Регистрации подлежат право собственности и другие вещные права на землю, ограничения этих прав (сервитут, ипотека), их возникновение, переход и прекращение. Сделка считается зарегистрированной и, соответственно, имеющей юридическую силу с момента

внесения записи о сделке в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (*более подробно данный вопрос рассматривается в главе 6. настоящего пособия*).

В соответствии с п. 2 ст. 163 ГК РФ, нотариальное удостоверение сделок обязательно только в случаях, когда нотариальная форма того или иного договора прямо предусмотрена в законе и в случаях, предусмотренных соглашением сторон договора, хотя бы по закону для сделок данного вида эта форма не требовалась.

Общие требования к форме гражданско-правовых сделок предусмотрены нормами части второй ГК РФ применительно к определенному виду сделок. Необходимо отметить, что если закон не требует придания той или иной сделке с землей нотариальной формы, то это не лишает стороны права по взаимному согласию удостоверить договор у нотариуса, а нотариус не вправе в таком случае отказать им в совершении данного нотариального действия.

Сделки с земельными участками могут быть признаны недействительными^{1,2}.

Недействительность сделки означает, что сделка не приводит к наступлению тех юридических последствий, на которые она была рассчитана при ее совершении. Сделки могут быть признаны недействительными по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, в силу признания ее таковой судом (оспоримая сделка) или независимо от такого признания (ничтожная сделка) (п. 1 ст. 166 ГК РФ). По общему правилу, сделки являются недействительными в случае их несоответствия закону или иным правовым актам, в частности, если они совершены с нарушением требований земельного законодательства.

¹ Гражданское право: Учебник. Часть I. / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: ПРОСПЕКТ, 1999. – С. 245-262.

² Сделки с землей в Российской Федерации: Учебно-практическое пособие / О.М. Оглоблина. – М.: 1999. – С. 19.

Судом могут быть признаны недействительными сделки с земельными участками, если эти сделки приводят к нарушению экологических, санитарных, противопожарных, агротехнических, градостроительных и иных установленных требований (норм, правил, нормативов) или к невозможности соблюдения целевого назначения разрешенного использования земельных участков.

Недействительными признаются так называемые сделки с пороками воли, совершенные под влиянием заблуждения (ст. 178 ГК РФ), обмана, насилия, угрозы, злонамеренного соглашения одной стороны с другой (например, о занижении цены сделки с целью снижения базы налогообложения) (ст. 179 ГК РФ). В сделках с пороками содержания существуют расхождения их условий с требованиями закона (например, в договоре купли-продажи земельного участка отсутствует указание на цену договора, в договоре аренды отсутствуют данные, позволяющие определить земельный участок, подлежащий передаче, и т.п.). Сделки с пороками формы также признаются недействительными (например, несоблюдение письменной формы договора, требований государственной регистрации). Кроме того, недействительными являются сделки с пороками в субъекте: сделки, совершаемые гражданином, признанным недееспособным (ст. 171 ГК РФ); сделки, совершаемые гражданином, ограниченным судом в дееспособности (ст. 176 ГК РФ); сделки, совершаемые несовершеннолетним в возрасте до 14 лет (ст. 172 ГК РФ) и др.

Суд может признать недействительной как всю сделку, так и ее часть. При этом в этом случае частью сделки считается одно или несколько ее условий, без которых сделка считается совершенной. Признание недействительной части сделки не влечет недействительности всей сделки, если она могла быть совершена без включения недействительной части.

5.2. Особенности совершения сделок с земельными участками

Как уже отмечалось, общие начала регулирования оборота земельных участков определяются в гражданском законодательстве, а особенности – в земельном. Не раз упоминавшаяся ст. 27 ЗК РФ предусматривает, что оборот земельных участков осуществляется в соответствии с гражданским и земельным законодательством. В то же время, в ЗК РФ есть специальные нормы, отражающие особенности заключения, например, договоров купли-продажи, аренды земельных участков.

Показательным примером дополнения норм гражданского законодательства, регулирующих оборот земельных участков является ст. 31 Федерального закона от 15.04.98 г. (в ред. от 02.11.04 г.) «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», согласно которой оборот садовых, огородных и дачных земельных участков осуществляется в пределах, установленных гражданским законодательством, и в той мере, в какой он допускается земельным законодательством. В ст. 29 этого Закона предусмотрено, что сделками с садовыми, огородными и дачными земельными участками признаются действия граждан, направленные на установление, изменение или прекращение земельных и иных прав. Сделки с садовыми, огородными и дачными земельными участками регулируются указанным Законом, а также гражданским и земельным законодательством с учетом особенностей, установленных законодательством о недрах, об охране окружающей природной среды, градостроительным, водным, лесным и иным законодательством.

Статья 30 названного Закона определяет права садоводов, огородников и дачников по распоряжению садовыми, огородными и дачными земельными участками. Так, собственники садовых, огородных и дачных земельных участков вправе их продать, подарить, передать в залог, аренду или срочное пользование, обменять, заключить договор ренты либо договор пожизненного содержания с иждивением, а также добровольно отказаться от указанных участков. Садовые, ого-

родные и дачные участки, находящиеся в собственности граждан, наследуются по закону или завещанию.

Если садовые, огородные и дачные земельные участки находятся в общей совместной собственности супругов, они могут быть разделены между ними. Однако земельные участки общего пользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения разделу не подлежат.

В случае если садовые, огородные и дачные земельные участки предоставлены гражданам на праве пожизненно наследуемого владения, их можно передать в аренду, срочное пользование, обменять, приватизировать, а также добровольно отказаться от них. Законодательно закреплено право наследования садовых, огородных и дачных земельных участков, предоставленных гражданам на праве пожизненно наследуемого владения, причем такие участки наследуются по закону.

Купля-продажа земельных участков

Купля-продажа земельных участков является наиболее распространенной гражданско-правовой сделкой, посредством которой обеспечивается оборот земельных участков.

По договору купли-продажи земельного участка продавец обязуется передать, в собственность покупателя земельный участок, а покупатель обязуется своевременно внести определенную сторонами плату и принять по передаточному акту земельный участок. К продаже земли применяются правила, предусмотренные § 7 гл. 30 ГК РФ постольку, поскольку иное не установлено земельным законодательством.

Гражданское законодательство РФ требует четко определить предмет договора купли-продажи недвижимости. В таком договоре должны быть указаны данные, позволяющие определенно установить земельный участок, подлежащий передаче покупателю по договору (ст. 554 ГК РФ). В договоре купли-продажи земельного участка необходимо указать: его местоположение (адрес) и размер; категорию земли и целевое назначение участка; цели дальнейшего использования; када-

стровый номер земельного участка; объекты недвижимости, размещенные на нем (если таковые имеются); в чьем ведении находится участок; права третьих лиц; обязательства сторон; кадастровую, а в случае ее отсутствия – нормативную, стоимость земельного участка.

При совершении купли-продажи участка продавец или покупатель не могут изменить его целевое назначение и режим использования земель.

При наличии тех или иных споров по земельному участку (спору о границах земельного участка, о принадлежности тому или иному лицу и т.д.), нахождении участка под арестом (запрещением) совершение сделки по его купле-продаже также невозможно.

Купля-продажа земельного участка, обремененного залогом, возможна при получении согласия на то залогодержателя, если иное не установлено договором об ипотеке земельного участка.

Согласно п. 1 ст. 37 ЗК РФ, 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 ограничениях его использования.

Сделка по продаже земельного участка совершается его собственником, выступающим в роли продавца, и покупателем или уполномоченными ими лицами.

Договор продажи земельного участка заключается в письменной форме. Применительно к данному договору законодательно закреплен только один способ его заключения – путем составления единого документа, выражающего содержание сделки.

Приказом Роскомзема от 02.06.93 г. № 1-16/770 был утвержден типовой договор купли-продажи (купчая) земельного участка, на основе которого составляются конкретные договоры купли-продажи.

Ныне утративший силу Закон РФ от 23.12.92 г. № 4196-I «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства» предусматривал, что договор купли-продажи (купчая) земельного участка подлежит нотариальному удостоверению и государственной регистрации. Однако ст. 550 ГК РФ не требует для договоров купли-продажи недвижимости соблюдения нотариальной формы.

В силу ст. 7 Федерального закона от 26.01.96 г. № 15-ФЗ «О введении в действие части второй ГК РФ» требования о нотариальной форме договора купли-продажи недвижимости сохраняли силу до введения в действие Федерального закона от 21.12.97 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». После введения в действие указанного федерального закона, т.е. с 31 января 1998 г., необходимость в нотариальном удостоверении договоров купли-продажи земельных участков формально отпала, однако по желанию сторон такого договора ему может быть придана и нотариальная форма.

Нотариальное удостоверение договоров производится в соответствии с Основами законодательства РФ о нотариате от 11.02.93 г. № 4462-I, ГК РФ и другими нормативными правовыми актами. Государственная регистрация купчей производится соответствующими органами юстиции в порядке, предусмотренным Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Статья 555 ГК РФ рассматривает цену в договоре купли-продажи земельного участка одним из его существенных условий, отсутствие которого будет являться основанием для признания сделки недействительной.

Законодательство Российской Федерации предусматривает несколько способов определения цены земельного участка при заключении рассматриваемой сделки. Цена участка может определяться соглашением сторон, при этом обычно стороны руководствуются средней рыночной стоимостью

земли в соответствующей местности. В качестве цены за земельный участок, согласно п. 5 ст. 66 ЗК РФ, сторонами может быть принята также кадастровая стоимость земельного участка (нормативная цена земли).

При необходимости стороны могут прибегнуть к помощи профессиональных оценщиков - юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих оценочную деятельность в РФ в соответствии с Федеральным законом от 29.07.98 г. «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Продавец передает земельный участок, а покупатель принимает его по подписываемому ими передаточному акту или иному документу (ст. 556 ГК РФ). Обязательство продавца считается исполненным после фактической передачи участка покупателю и подписании сторонами соответствующего документа о передаче. Уклонение одной из сторон от подписания документа о передаче земельного участка на условиях, предусмотренных договором, рассматривается как отказ либо продавца от исполнения обязанности передать имущество, либо покупателя от обязанности принять имущество.

Сторонами договора купли-продажи земельного участка являются продавец и покупатель. В роли продавца и покупателя могут выступать любые субъекты права, но участие некоторых из них в сделках по купле-продаже и связано с определенными ограничениями. Организации, которым земельные участки предоставлены на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, не вправе самостоятельно распоряжаться ими. Продажа земельных участков такими организациями (государственными или муниципальными унитарными предприятиями, казенными предприятиями) осуществляется только с согласия собственника земли (п. 1 ст. 297 ГК РФ). Согласие собственника должно быть оформлено письменно, а средства, полученные в результате реализации земельного участка, должны быть направлены непосредственно на цели, для достижения которых организации создавались.

Совершение сделок по купле-продаже земельных участков, находящихся в собственности организаций, как правило, требует особого порядка принятия соответствующих решений при условии, что в соответствии с требованиями специальных актов гражданского законодательства об отдельных видах юридических лиц эти сделки, подпадают под категорию крупных.

Анализ законодательства, регулирующего оборот земельных участков, позволяет выделить следующие права и обязанности участников сделки купли-продажи земельных участков.

Продавец обязан:

- передать земельный участок в собственность покупателя;
- передать земельный участок в качественном состоянии;
- передать земельный участок, не состоящий под арестом (запрещением);
- передать земельный участок свободным от прав третьих лиц (за исключением прав третьих лиц, указанных в договоре);
- предупредить покупателя о всех правах третьих лиц на передаваемый земельный участок (сервитут, право залога, право аренды и т.д.);
- предупредить покупателя о всех известных ему недостатках земельного участка до заключения договора;
- не уклоняться от государственной регистрации договора под страхом возмещения убытков, вызванных задержкой регистрации;
- не уклоняться от подписания передаточного акта или иного документа о передаче земельного участка покупателю в собственность;
- возместить убытки покупателю, связанные с ненадлежащим исполнением договора (в случае передачи покупателю земельного участка, не соответствующего условиям договора, и т.п.);
- иные обязанности, предусмотренные договором купли-продажи и законодательством.

Продавец вправе:

- требовать от покупателя уплаты оговоренной денежной суммы (цены) земельного участка;
- сохранить за собой право ограниченного пользования той частью земельного участка, которая занята недвижимостью, принадлежащей ему на праве собственности, и которая не подлежит передаче в собственность покупателя;
- иметь иные права, предусмотренные договором или законодательством.

Покупатель обязан:

- принять земельный участок;
- своевременно уплатить оговоренную сторонами денежную сумму (цену) земельного участка;
- не уклоняться от государственной регистрации договора под страхом возмещения убытков, вызванных задержкой регистрации;
- не уклоняться от подписания передаточного акта или другого документа о передаче земельного участка покупателю в собственность;
- предоставить продавцу право пользования той частью земельного участка, которая занята недвижимостью, принадлежащей продавцу, и необходима для ее использования;
- иные обязанности, предусмотренные договором или законодательством.

Покупатель вправе:

- требовать предоставления земельного участка в собственность по договору купли-продажи;
- требовать предоставления земельного участка, соответствующего условиям договора;
- требовать уменьшения цены земельного участка и возмещения убытков в случае передачи участка, не соответствующего условиям договора;
- требовать передачи земельного участка свободным от прав третьих лиц;

- иные права, предусмотренные договором или законодательством.

Гражданское законодательство предусматривает условия, при наличии которых договор купли-продажи недвижимости считается недействительным. К ним, в частности, относятся:

- несоблюдение формы договора продажи недвижимости;
- отсутствие данных о предмете договора;
- отсутствие в договоре согласованного сторонами условия о цене недвижимости и др.

Недействительным будет также признан договор купли-продажи, предметом которого является земельный участок, ограниченный в обороте.

Общие условия недействительности сделок установлены в § 2 гл. 9 ГК РФ, специальные условия недействительности договора купли-продажи земельного участка закреплены в п. 2 ст. 37 ЗК РФ. Являются недействительными следующие условия договора купли-продажи земельного участка:

- устанавливающие право продавца выкупить земельный участок обратно по собственному желанию;
- ограничивающие дальнейшее распоряжение земельным участком, в том числе ограничивающие ипотеку, передачу земельного участка в аренду, совершение иных сделок с землей;
- ограничивающие ответственность продавца в случае предъявления прав на земельные участки третьими лицами. Вышеуказанные требования применяются также и к договору мены.

Покупатель в случае предоставления ему продавцом заведомо ложной информации об обременениях земельного участка и ограничениях его использования в соответствии с разрешенным использованием; 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 прода-

ваемого земельного участка; иной информации, которая может оказать влияние на решение покупателя о покупке данного земельного участка и требования о предоставлении которой установлены федеральными законами, вправе требовать уменьшения покупной цены или расторжения договора купли-продажи земельного участка и возмещения причиненных ему убытков.

Особенности купли-продажи земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения предусмотрены ст. 8 Федерального закона от 24.07.02 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», и заключаются в следующем.

При продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъект Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципальное образование имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов. Продавец такого земельного участка обязан известить в письменной форме высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципальное образование о намерении продать земельный участок с указанием цены и других существенных условий договора. Извещение вручается под расписку или направляется заказным письмом с уведомлением о вручении.

В случае, если субъект Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципальное образование откажется от покупки либо не уведомит продавца о намерении приобрести продаваемый земельный участок в течение месяца со дня поступления извещения, продавец вправе в течение года продать земельный участок третьему лицу по цене не ниже указанной в извещении цены. Течение указанного срока начинается со дня поступления извещения в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в

случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, в муниципальное образование.

При продаже земельного участка по цене ниже ранее заявленной цены или с изменением других существенных условий договора продавец обязан направить новое извещение по правилам, установленным настоящим Законом.

В случае продажи земельного участка с нарушением преимущественного права покупки субъект Российской Федерации или муниципальное образование имеет право в течение года с момента государственной регистрации перехода права собственности требовать в судебном порядке перевода на него прав и обязанностей покупателя.

Аренда земельных участков

Договор аренды земель является одной из наиболее распространенных гражданско-правовых сделок, предметом которой является земельный участок. Аренда земли выражается в предоставлении земельного участка во временное владение и пользование за определенную плату на основе договора аренды. Это одна из наиболее эффективных форм пользования земли в Российской Федерации.

Основу законодательного регулирования аренды земли представляет ГК РФ. Он содержит общие положения об аренде (в частности, в статьях гл. 34 ГК РФ урегулированы важнейшие положения, связанные с понятием договора аренды, его формой, условиями реализации и др.). Особенности аренды земли в Российской Федерации регулируются специальными нормами действующего земельного законодательства (ст. 22 и др. ЗК РФ).

Согласно ст. 606 ГК РФ, по договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование.

В соответствии с п. 1 ст. 607 ГК РФ, земельные участки могут быть предметом договора аренды. В то же время, п. 2 ст. 607 предусматривает, что закон может установить особенности сдачи

земли в аренду. Так, в соответствии с п. 1 ст. 22 ЗК РФ, земельные участки могут быть предоставлены их собственниками в аренду в соответствии с гражданским законодательством и Земельным кодексом РФ, за исключением случаев, предусмотренных земельным законодательством. Такие случаи указаны в п. 4 ст. 27 ЗК РФ, согласно которому земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством.

В договоре необходимо четко указывать предмет аренды, а именно: местоположение арендуемого земельного участка, его целевое назначение, границы, кадастровый номер и другие признаки, позволяющие точно установить и идентифицировать соответствующий земельный участок. Эти сведения являются существенными условиями договора, поэтому при их отсутствии договор считается недействительным.

В то же время, земельный участок не может быть предметом финансовой аренды (лизинга), о чем говорит ст. 666 ГК РФ.

Сдача в аренду является формой распоряжения земельным участком. В соответствии с законодательством земля может находиться в собственности как физических, так и юридических лиц. Поэтому выступать в качестве арендодателей могут как граждане, так и юридические лица.

Прежде всего правом сдачи земельного участка в аренду обладает его собственник (ст. 209, 260, 608 ГК РФ). Земельные участки, находящиеся в общей совместной и общей долевой собственности граждан и (или) юридических лиц могут быть переданы в аренду только с согласия всех собственников. В то же время, согласно ст.ст. 267 и 270 ГК РФ, арендодателями могут выступать лица, которым земельный участок принадлежит на праве пожизненного наследуемого владения и постоянного (бессрочного) пользования. Правда, в последнем случае требуется согласие собственника участка.

Статья 608 ГК РФ устанавливает, что арендодателями могут быть и лица, уполномоченные законом или собственником сдавать имущество в аренду. В основном это прежде всего

относится к сдаче в аренду объектов государственной и муниципальной собственности. В этом случае арендодателями земельных участков выступают соответствующие федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления.

В соответствии с законодательством земельные участки в Российской Федерации могут предоставляться в аренду гражданам РФ, российским юридическим лицам, иностранным гражданам, иностранным юридическим лицам, лицам без гражданства. Статья 22 (п. 1) ЗК РФ содержит норму, указывающую, что иностранным гражданам, иностранным юридическим лицам, лицам без гражданства земельные участки на праве аренды могут быть предоставлены, за исключением случаев, предусмотренных земельным законодательством. Например, иностранные граждане и юридические лица не могут иметь в аренде земельные участки, входящие в состав особо охраняемых территорий.

Статья 609 ГК РФ предусматривает возможность заключения договора аренды как в письменной, так и в устной форме. Устно могут заключаться договоры аренды на срок не более одного года, если его сторонами являются физические лица. В случае, когда хотя бы одной из сторон является юридическое лицо, то, независимо от срока, договор аренды должен быть заключен в письменной форме. Как правило, договор аренды земельного участка заключается в письменной форме и подлежит обязательной государственной регистрации. Исключение составляют договоры аренды и субаренды земельного участка, заключенные на срок менее одного года, которые не подлежат государственной регистрации, если иное не установлено федеральными законами (п. 2 ст. 26 ЗК РФ).

Государственная регистрация договора аренды осуществляется в соответствии со ст.ст. 131, 164 ГК РФ и Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» учреждениями юстиции по регистрации прав на территории регистрационного округа по месту нахождения земельного участка в Едином государственном реестре прав.

Согласно статье 26 указанного закона, с заявлением о государственной регистрации договора аренды может обратиться как арендодатель, так и арендатор. К договору аренды должен быть приложен план (чертеж границ) земельного участка, удостоверенный государственным органом, ответственным за проведение кадастровых работ.

ГК РФ (ст. 609) не предусматривает обязательной нотариальной формы договора аренды, однако стороны договора при желании вправе придать ему такую форму, причем в совершении данного нотариального действия им не может быть отказано.

ГК РФ предусматривает особую форму договора аренды в случае последующего выкупа земельного участка арендатором (п. 3 ст. 609 ГК РФ). Такой договор должен заключаться в форме, установленной для договора купли-продажи земельного участка, для которого предусмотрена (ст. 550 ГК РФ) обязательная письменная форма с последующей государственной регистрацией.

При наличии на стороне арендодателей нескольких лиц договор заключается в письменной форме и подписывается всеми его участниками (при общей совместной и долевой собственности на земельный участок).

Статья 615 ГК РФ содержит норму, устанавливающую, что арендатор имеет право сдать арендованный земельный участок или его часть в субаренду только с согласия арендодателя. Данные отношения оформляются договором субаренды, который заключается на срок, не превышающий срока основного договора аренды, и подлежит государственной регистрации. При передаче земельного участка в субаренду его целевое назначение не может быть изменено по соглашению сторон. Однако в земельном законодательстве эти вопросы урегулированы иначе. В соответствии с п. 6 ст. 22 ЗК РФ, 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 догово-

ром аренды земельного участка не предусмотрено иное. На субарендаторов распространяются все права арендаторов земельных участков, предусмотренные ЗК РФ.

К договору субаренды применяются правила, предусмотренные для договора аренды, если иное не установлено специальным законодательством.

По общему правилу (ст. 610 ГК РФ), договор аренды земельного участка заключается на срок, определяемый сторонами, однако законом могут устанавливаться предельные сроки аренды земли. Так, в соответствии со ст. 9 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения может быть заключен на срок, не превышающий сорок девять лет. Договор аренды, заключенный на срок, превышающий установленный данным законом предельный срок, считается заключенным на срок, равный предельному сроку. Статья 22 (п. 3) ЗК РФ устанавливает, что по истечении срока договора аренды земельного участка его арендатор имеет преимущественное право на заключение нового договора аренды земельного участка, за исключением случаев, предусмотренных ЗК РФ. Аналогичная норма содержится в ст. 621 ГК РФ.

При отсутствии в договоре условия о сроке аренды каждая из сторон вправе в любое время отказаться от договора, предупредив об этом другую сторону за три месяца (п. 2 ст. 610 ГК РФ), однако стороны вправе установить и другой срок для такого предупреждения при заключении договора. Если же ни одна из сторон не отказалась от договора (при отсутствии условия о сроке аренды), то договор считается заключенным на срок, равный предельному, и прекращает свое действие по истечении этого срока.

При фактическом продолжении арендных отношений по истечении срока договора договор аренды считается возобновленным на неопределенный срок. При этом необходимо отсутствие возражений со стороны арендодателя (п. 2 ст. 621 ГК РФ).

По договору аренды арендодатель обязан передать арендатору земельный участок за плату, а арендатор, в свою очередь, обязан своевременно вносить оговоренную сумму. Даже если договором аренды сумма не предусмотрена, арендодатель вправе требовать плату за предоставление земельного участка во владение и пользование.

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 Российской Федерации. В соответствии со ст. 614 ГК РФ, порядок, условия и сроки внесения арендной платы определяются в договоре.

В договоре аренды может быть предусмотрена наиболее удобная для сторон форма внесения арендной платы. ГК РФ (п. 2 ст. 614) предусматривает несколько вариантов оплаты. Согласно указанной статье, арендная плата может вноситься в виде установленных в твердой сумме платежей, уплачиваемых периодически или единовременно. Арендная плата может также состоять в передаче арендатором арендодателю установленной доли продукции, плодов (в натуре), полученных от использования земельного участка, а также в процентном отношении от полученных арендатором доходов. ГК РФ (ст. 614) предусматривает в качестве формы оплаты аренды передачу определенной договором вещи в собственность или в аренду арендодателю. Возможны и такие формы оплаты, как предоставление арендодателю определенных услуг (например, за пользование земельным участком арендатор расплачивается путем строительства за свой счет здания или сооружения для арендодателя); возложение на арендатора обусловленных договором затрат на улучшение земельного участка (например, осушение участка, выкорчевывание деревьев и т.п.).

Установление размера арендной платы зависит от многих факторов, в частности, от размера участка, его местоположения, кадастровой оценки, наличия значимых для хозяйст-

венной деятельности природных объектов (родник, пруд и т.п.), целевого назначения участка и др.

ГК РФ в п. 3 ст. 614 предусматривает возможность изменения размера арендной платы по соглашению сторон в сроки, предусмотренные договором, но не чаще одного раза в год.

Пункт 5 статьи 22 ЗК РФ предусматривает право арендатора земельного участка 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 арендодателем становится новый арендатор земельного участка, за исключением передачи арендных прав в залог. При этом заключение нового договора аренды земельного участка не требуется.

В то же время, согласно ст. 615 ГК РФ, арендатор земельного участка обязан пользоваться арендованным земельным участком в соответствии с условиями договора аренды, а если такие условия в договоре не определены, в соответствии с основным целевым назначением земельного участка. Арендатор также вправе с согласия арендодателя сдавать арендованный участок в субаренду (поднаем) и передавать свои права и обязанности по договору аренды другому лицу (перенаем), предоставлять арендованный участок в безвозмездное пользование, а также отдавать арендные права в залог и вносить их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса в производственный кооператив, если иное не установлено ГК РФ, другим законом или иными правовыми актами. В указанных случаях, за исключением перенайма, ответственным по договору перед арендодателем остается арендатор.

Изменение сторон в договоре аренды в результате перехода права собственности (хозяйственного ведения, оперативного управления, пожизненного наследуемого владения и т.п.) на сданный в аренду земельный участок к другому лицу не является основанием для изменения или расторжения договора аренды. В этом случае первоначальный арендодатель заменяется новым.

В случае смерти гражданина-арендатора (арендодателя), его права и обязанности переходят к наследникам, если законом или договором не предусмотрено иное. В обоих случаях наследник является новой стороной в арендных отношениях, что влечет необходимость заключения нового договора аренды.

Договорные отношения имеют свободный характер, что дает возможность сторонам договора изменить или расторгнуть его по взаимному соглашению. В случае недостижения сторонами такого соглашения, договор может быть расторгнут по решению суда, но только при условии, что имело место существенное нарушение договора одной из сторон. Признаком существенного нарушения договора считается нарушение договора одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора (ст. 450 ГК РФ). Существенным нарушением договора аренды земельного участка может считаться, например, несвоевременное внесение арендатором арендной платы (просрочка оплаты более двух раз подряд) (ст. 619 ГК РФ).

Арендодатель вправе требовать досрочного расторжения договора в случаях, когда арендатор:

1. использует земельный участок не по целевому назначению, а также способами, приводящими к ее порче;
2. существенно нарушает условия договора аренды;
3. несвоевременно вносит арендные платежи;
4. в иных случаях, предусмотренных договором аренды.

Арендодатель вправе требовать досрочного расторжения договора только после направления арендатору письменного предупреждения о необходимости исполнения им обязательства.

Арендатор должен ответить на такое предупреждение в срок, указанный арендодателем, либо в срок, определенный в договоре. Если же такой срок не согласован сторонами при заключении договора, для дачи ответа ст. 452 ГК РФ устанавливается 30-дневный срок. После получения отказа либо неполучения ответа арендатора на предложение расторгнуть договор арендодатель вправе предъявить в суд требование о расторжении договора.

Согласно ст. 620 ГК РФ, по требованию арендатора договор аренды может быть досрочно расторгнут по следующим основаниям:

1. непредоставление арендатору земельного участка в пользование;
2. создание арендодателем препятствий для пользования земельным участком;
3. по иным основаниям, предусмотренным договором, т.е. перечень оснований для досрочного расторжения договора может быть расширен по соглашению сторон.

Расторжение договора аренды земельного участка оформляется письменно путем заключения соглашения, включающего основания расторжения договора (п. 1 ст. 452 ГК РФ). Обязательства по договору прекращаются с момента заключения указанного соглашения или с момента вступления в законную силу решения суда о расторжении договора. При расторжении договора по вине одной из сторон другая сторона вправе требовать возмещения убытков, причиненных расторжением договора (п. 5 ст. 453 ГК РФ).

Изменения, дополнения и поправки к условиям договора аренды должны быть оформлены письменно и подписаны арендодателем и арендатором или уполномоченными и лицами. Изменения, дополнения и поправки производятся в форме дополнительного соглашения, являющегося неотъемлемой частью договора аренды и подлежащего обязательной государственной регистрации в том же порядке, что и сам договор аренды. В случае, если одна из сторон уклоняется от подписания дополнительного соглашения и его государственной регистрации, спор рассматривается в судебном порядке.

Следует отметить еще некоторые особенности аренды земельных участков, предусмотренные земельным законодательством. Так, согласно п. 7 ст. 22 ЗК РФ, 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 в пределах срока договора аренды 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.

При продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендатор данного земельного участка имеет преимущественное право его покупки в порядке, установленном гражданским законодательством для случаев продажи доли в праве общей собственности постороннему лицу, за исключением случаев, предусмотренных ЗК РФ.

При аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять 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. Изменение 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 чем пять лет, по требованию арендодателя возможно только на основании решения суда при существенном нарушении договора аренды земельного участка его арендатором.

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 (п. 10 ст. 22 ЗК РФ).

Сдача земельного участка в аренду не прекращает и не заменяет прав третьих лиц на него (права залога, права сервитута, преимущественных прав перед другими лицами и т.п.). Это означает, что, например, лицо, обладающее правом сервитута, независимо от того, что земельный участок передается в аренду, вправе и дальше осуществлять право ограниченного пользования чужим (сдаваемым в аренду) земельным участком. Залогодержатель может воспользоваться своим правом – обратиться взыскание на заложенный земельный участок – независимо от того, что после заключения договора ипотеки собственник земельного участка передал его в аренду другому лицу.

Одной из основных обязанностей арендодателя является предупреждение арендатора о всех правах третьих лиц земельный участок. В случае невыполнения этого обязательства у арендатора появляется право требовать от арендодателя уменьшения арендной платы или расторжения договора и возмещения убытков (по выбору арендодателя) (п. 2 ст. 613 ГК РФ).

Таким образом, ст. 613 ГК РФ призвана гарантировать права третьих лиц на сдаваемый в аренду земельный участок.

Согласно ст. 9 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в аренду могут быть переданы прошедшие государственный кадастровый учет земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, в том числе земельные участки, находящиеся в долевой собственности. В случае передачи в аренду находящегося в долевой собственности земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения договор аренды земельного участка заключается или с участниками долевой собственности, или с лицом, действующим на основании доверенностей, выданных ему участниками долевой собственности.

В договоре аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения может быть предусмотрено,

что арендуемый земельный участок передается в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены с учетом особенностей, установленных статьями 8 и 10 данного Федерального закона.

Необходимо помнить, что в случае, если иное не предусмотрено законом или договором аренды, арендатор, надлежащим образом исполнявший свои обязанности, по истечении срока договора аренды имеет при прочих равных условиях преимущественное право на заключение договора аренды на новый срок. Площадь земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, одновременно находящихся в аренде у одного арендатора, не ограничивается.

Помимо рассмотренных выше сделок купли-продажи и аренды земельных участков, в практике земельных отношений нашли распространение сделки дарения, мены, ренты, наследования, доверительного управления, залога (ипотеки) земельных участков.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение сделки с земельным участком.
2. Какие сделки с землей подлежат обязательному нотариальному удостоверению?
3. Все ли сделки с земельными участками подлежат государственной регистрации?
4. Назовите сделки с земельными участками, сопровождающиеся переходом права собственности.
5. Какой предельный срок аренды земельных участков установлен законодательством РФ?

Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Земельное право современной России: Учебное пособие. – М.: Дело, 2003. – 624 с.

2. Жариков Ю.Г. Земельное право России: учеб. – М.: КНОРУС, 2006. – 480 с.
3. Сделки с землей в Российской Федерации: Учебно-практическое пособие / О.М. Оглоблина. – М., 1999. – 367 с.

Дополнительная литература

1. Земельное право. Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова – М.: ООО «ТК Велби», 2004. – 400 с.
2. Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – 336 с.
3. Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – 656 с.
4. Гусев Р.К. Земельное право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – 208 с. – (Право в вопросах и ответах).
5. Постатейные комментарии к Земельному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / Отв. ред.: доктор юридических наук, профессор Г.Е. Быстров, доктор юридических наук, профессор Б.Д. Клюкин. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», ИНФРА-М, 2002. – 649 с.
6. Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» / Под общ. редакцией И.А. Алтухова. – М.: НОРМА; ИНФРА-М, 1998. – 432 с.
7. Земельный участок: собственность, аренда и иные права в Российской Федерации и иностранных государствах / Под ред. В.В. Залесского. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. – 345 с.
8. Сделки с недвижимостью – оформление без нотариуса: государственная регистрация, образцы документов. – М.: Юрайт, 2000. – 432 с.

ТЕМА 6.

Управление в сфере использования и охраны земель

6.1. Понятие и система органов управления в сфере использования и охраны земель

Под управлением вообще понимается руководство чем-либо (или кем-либо). В Словаре русского языка С.И. Ожегова раскрывается понятие «управления» как «руководить, направлять деятельность, кого-чего-нибудь»¹.

Под *управлением* (социальным) в широком смысле понимают воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития всех сфер общественной жизни².

Государственное управление представляет собой организованный процесс руководства, регулирования и контроля со стороны государственных органов за развитием различных сфер общественной и государственной жизни (экономики, культуры и т.д.)³.

В административном праве государственное управление (регулирование) рассматривается как одна из функций государственного управления, выражающаяся в установлении государством общих правил поведения (деятельности) участников общественных отношений и их корректировке в зависимости от

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов. М., 1985. – С. 726.

² Советский Энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова, М.: Советская энциклопедия, 1984. – С. 1379.

³ Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 1999. – С. 93.

изменяющихся условий¹. Государственное управление представляет собой форму реализации исполнительной власти.

Что касается определения управления в области охраны и использования земель, то существуют разные точки зрения по данному вопросу.

По мнению Р.К. Гусева, *управление земельными ресурсами* представляет собой урегулированную нормами права деятельность государственных, муниципальных и иных управленческих органов (структур), должностных лиц, призванную обеспечить рациональное использование и охрану земель (земельных ресурсов)².

О.И. Крассов понимает под управлением в сфере использования и охраны земель подзаконную исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, направленную на обеспечение эффективного и рационального использования земель, повышение почвенного плодородия и их охрану³.

Наконец, И.А. Иконицкая под государственным управлением земельными ресурсами понимает организующую деятельность государственных органов исполнительной власти, направленную на создание условий для рационального использования и охраны земель всеми субъектами, имеющими права на земельные участки, в различных сферах социально-экономической жизни общества)⁴.

Характер деятельности исполнительных органов государственной власти по организации рационального использования и охраны земель обусловлен принципом разделения властей, закрепленным в статье 10 Конституции РФ (принцип разграничения сфер деятельности и полномочий государст-

¹ Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право РФ. Часть II. – М.: ТЕИС, 1995. – С. 7.

² Гусев Р.К. Земельное право: Учебное пособие. – М.: Инфра-М, 2000. – С. 54.

³ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С. 212.

⁴ Иконицкая И.А. Земельное право РФ: Учебник. М.:– Юрист, 1999. – С. 161.

венных органов, осуществляющих законодательную, исполнительную и судебную власти).

Различают несколько видов управления в сфере использования и охраны земель: общее, специальное и ведомственное (отраслевое) управление^{1; 2}.

Общее управление носит территориальный характер и касается всех собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков, осуществляющих свою деятельность в пределах территории всей страны, субъекта РФ или территории местного самоуправления.

Такое управление осуществляют органы общей компетенции, к которым относятся Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в пределах их компетенции.

Деятельность *Президента России* в данной сфере регулируется многими нормативными правовыми актами, и прежде всего – Конституцией РФ (ст. 80, 83 и др.).

Так, к важнейшим функциям управленческой деятельности Президента, предусмотренных Конституцией, относятся: определение основных направлений внутренней политики государства в области охраны и использования земель; нормотворчество; организация системы центральных органов исполнительной власти России в данной области и обеспечение их согласованного функционирования и ряд других.

Компетенция *Правительства РФ* и правительств субъектов РФ в сфере охраны и использования земель определены в Конституции РФ и ряде законодательных актов.

В частности, в соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ:

- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в данной области;

¹ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С. 213.

² Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – С. 87–89.

- осуществляет управление федеральной собственностью на природные ресурсы, в том числе и на землю;
- проводит меры по обеспечению законности, осуществлению экологических прав граждан и др.

Федеральный конституционный закон от 17.12.97 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 14 и 18) определил полномочия Правительства РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Например, согласно ст. 18, Правительство РФ:

- обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды, в том числе и земель;
- принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;
- организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, в том числе и земельных ресурсов.

Наконец, в соответствии со ст. 9 Земельного кодекса РФ, к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относятся:

- установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;
- установление ограничений прав собственников и арендаторов земельных участков, землевладельцев и землепользователей, а также ограничений оборотоспособности земельных участков;
- государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства и ведения государственного кадастра;
- установление порядка изъятия (выкупа) земель для государственных и муниципальных нужд;
- изъятие (выкуп) земель для нужд Российской Федерации;
- разработка и реализация федеральных программ по использованию и охране земель;

- управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности РФ (федеральной собственности);
- иные полномочия, отнесенные к полномочиям РФ Конституцией РФ, Земельным кодексом РФ и другими федеральными законами.

Деятельность субъектов Российской Федерации регулируется как федеральным законодательством, так и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В частности, в соответствии со ст. 10 Земельного кодекса РФ, к полномочиям субъектов РФ относятся:

- управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов РФ;
- изъятие (выкуп) земель для нужд субъекта РФ;
- разработка и реализация региональных программ по использованию и охране земель, находящихся в границах субъектов РФ;
- иные полномочия, не отнесенные к полномочиям РФ, а также не отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления.

Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений определены как Федеральным законом от 28.08.95 г. (в ред. от 08.12.03 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и актами земельного законодательства. Так, в соответствии со ст. 6 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

К вопросам местного значения отнесены:

- владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности;
- обеспечение санитарного благополучия населения;
- регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;

- контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования и др.

Согласно ст. 11 Земельного кодекса РФ, к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель. Органами местного самоуправления осуществляются также управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Специальное управление осуществляют специально уполномоченные органы государства в данной области, для которых выполнение соответствующих функций управления является главной задачей.

Указом Президента РФ от 09.03.04 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с Указом, в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. К специально уполномоченным государственным органам РФ относятся: Министерство сельского хозяйства, Министерство природных ресурсов, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральное агентство по сельскому хозяйству, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федераль-

ное агентство по управлению федеральным имуществом и некоторые другие.

Основные управленческие функции в области охраны и использования земель возложены на *Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости*, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере ведения кадастров объектов недвижимости, землеустройства, инвентаризации объектов градостроительной деятельности, государственной кадастровой оценки земель и государственного мониторинга земель, а также по государственному земельному контролю. Данное агентство находится в ведении Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и действует на основании Положения о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости, утвержденным постановлением Правительства РФ от 19.08.04 г. № 418.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 06.04.2004 г. № 160 «Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации», *МПР России* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства по недропользованию.

Министерство природных ресурсов РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование, а также разрабатывает и представляет в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента РФ и Правительства РФ по следующим вопросам:

- а) геологическое изучение, рациональное использование и охрана недр;
- б) использование, охрана, защита лесного фонда и воспроизводство лесов;
- в) использование и охрана водных объектов;
- г) эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений) и обеспечение их безопасности;
- д) охрана, использование и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания;
- е) особо охраняемые природные территории;
- ж) охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- з) охрана атмосферного воздуха;
- и) обращение с отходами производства и потребления (за исключением радиоактивных);
- к) совершенствование экономического механизма регулирования природопользования и охраны окружающей среды.

Правовой статус и функции *Федерального агентства лесного хозяйства* установлены в постановлении Правительства РФ от 06.04.2004 г. № 170 «Вопросы Федерального агентства лесного хозяйства», в соответствии с которым данное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в сфере лесного хозяйства. Основными функциями Федерального агентства лесного хозяйства являются:

- а) обеспечение рационального, непрерывного и неистощительного лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, объектов животного мира (за исключением отнесенных к объектам охоты), выполнения мер по лесному семеноводству, гидромелиоративных работ и иных работ по ведению лесного хозяйства, рационального исполь-

- зования земель лесного фонда, сохранения и усиления средообразующих, защитных, водоохранных, рекреационных и иных полезных природных свойств лесов;
- б) предоставление прав пользования участками лесного фонда;
 - в) обеспечение проведения лесоустройства;
 - г) оказание государственных услуг, связанных с предоставлением информации о состоянии участков лесного фонда, организацией выбора участков лесного фонда для разрешенных видов лесопользования;
 - д) осуществление государственного мониторинга лесов;
 - е) ведение государственного учета лесного фонда, отнесение в установленном порядке лесов к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы, а также перевод лесов из одной группы лесов или из категории защитности лесов первой группы соответственно в другую группу или категорию;
 - ж) ведение государственного лесного кадастра;
 - з) рассмотрение ходатайств о переводе лесных земель в не-лесные и переводе земель лесного фонда в земли иных категорий.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции: по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, ветеринарию, растениеводство, карантин растений, мелиорацию, плодородие почв, использование земель сельскохозяйственного назначения, регулирование рынка сельскохозяйственного сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность, производство и оборот этилового спирта из пищевого и непищевого сырья, спирто-содержащей, алкогольной и табачной продукции, устойчивое развитие сельских территорий, а также в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских рыбных портах, находящихся в ведении

Федерального агентства по рыболовству, охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов, за исключением обитающих на особо охраняемых природных территориях, а также занесенных в Красную книгу Российской Федерации (далее - водные биологические ресурсы), и среды их обитания (см. постановление Правительства РФ от 24.03.2006г. № 164).

Ведомственное управление осуществляют ряд федеральных органов исполнительной власти в отношении земель, которые находятся, как правило, в федеральной государственной собственности. Регулирование охраны и использования земель не является для этих органов их основной задачей, чем они и отличаются от органов специальной компетенции. Этот вид управления распространяется прежде всего на подведомственные данным органам предприятия, учреждения и организации. Такие органы получили название органов ведомственной (отраслевой) компетенции, и к ним, в частности, можно отнести Министерство обороны РФ, Министерство путей сообщения РФ и некоторые другие.

Помимо рассмотренных видов управления выделяют *внутрихозяйственное управление*, которое осуществляют непосредственно сами собственники земли, землевладельцы, землепользователи и арендаторы в отношении находящихся у них земель (внутрихозяйственный учет, контроль за использованием земель, внутрихозяйственная организация земельного участка и т.д.)¹.

Содержание управления в данной области заключается в выполнении соответствующими органами *управленческих функций*, под которыми понимают особые виды деятельности по специальным направлениям и характеру, необходимые для организации эффективного использования и охраны земель.

Основными управленческими функциями в данной области являются:

¹ Земельное право России: Учебник / Под ред. В.В. Петрова. М., 1995. – С. 105.

1. распределение и перераспределение земель (предоставление и изъятие земель);
2. землеустройство;
3. ведение государственного земельного кадастра;
4. мониторинг земель;
5. государственный контроль за использованием и охраной земельных ресурсов;
6. планирование в области охраны и использования земель и ряд других.

6.2. Правовые основы землеустройства

В соответствии со ст. 68 Земельного кодекса РФ и ст. 1 Федерального закона от 18.06.01 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве», *землеустройство* 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 Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).

Под объектами землеустройства понимают территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований и других административно-территориальных образований, территориальные зоны, земельные участки, а также части указанных территорий, зон и участков.

Существуют два основных вида землеустройства: *межхозяйственное и внутрихозяйственное*.

Согласно ст. 18 Закона «О землеустройстве», *внутрихозяйственное землеустройство* проводится прежде всего в рамках конкретных сельскохозяйственных предприятий, в том числе крестьянских хозяйств, и заключается в рациональном размещении производственных единиц и хозяйственных центров, внутренних дорог, организации сельхозугодий, а также ряда других мероприятий с целью создания оптимальных условий для наиболее эффективного использования всей территории, рационального использования и охраны земель.

При проведении внутрихозяйственного землеустройства выполняются следующие виды работ:

- организация рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также организация территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни;
- разработка мероприятий по улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

Основные мероприятия и работы, проводимые в рамках *межхозяйственного землеустройства*, определяются ст.ст. 9–16 Закона «О землеустройстве» и включают в себя:

- разработку прогнозов, республиканских и региональных программ, схем использования и охраны земельных ресурсов и схем землеустройства;
- проведение топографо-геодезических, картографических, почвенных, агрохимических, геоботанических и

других обследовательских и изыскательских (ст. 10–11 ФЗ «О землеустройстве»);

- оценку качества земель, которая проводится в целях получения информации о свойствах земли как средства производства в сельском хозяйстве.

Оценка качества земель, являющихся исконной средой обитания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проводится в целях установления продуктивности оленьих пастбищ и наличия биологических ресурсов, необходимых для обеспечения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

- инвентаризацию земель, которая проводится для уточнения или установления местоположения объектов землеустройства, их границ (без закрепления на местности), выявления неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков, других характеристик земель.

Инвентаризация земель может проводиться на территории Российской Федерации, на территориях субъектов Российской Федерации, на территориях муниципальных образований и других административно-территориальных образований, на землях отдельных категорий, в территориальных зонах, в которых существует угроза возникновения процессов, оказывающих негативное воздействие на состояние земель, в отношении групп земельных участков или на отдельных земельных участках.

- планирование и организация рационального использования земель и их охраны, которые проводятся в целях совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий и определения иных направлений рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Разновидностью межхозяйственного землеустройства является территориальное землеустройство (ст. 15-17 Закона «О землеустройстве»), при проведении которого выполняются следующие виды работ:

- образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства;
- межевание объектов землеустройства.

Положение о проведении территориального землеустройства утверждено постановлением Правительства РФ от 07.06.02 г. № 396.

В соответствии со ст. 16 Закона «О землеустройстве», образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства проводятся в случаях: изменения границ объектов землеустройства, в том числе в целях устранения недостатков в их расположении (чересполосицы, вклинивания, вкрапливания, дальнотемелья, изломанности и неудобств в использовании); восстановления границ объектов землеустройства; предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам;

- изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков; совершения сделок с земельными участками; в иных случаях перераспределения земель.

Образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства, так же как и межевание земель осуществляются на основе сведений Государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра, землеустроительной, градостроительной и иной связанной с использованием, охраной и перераспределением земель документации.

При образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства определяются:

- местоположение границ объектов землеустройства, в том числе границы ограниченных в использовании частей объектов землеустройства;
- варианты использования земель с учетом размеров земельного участка, целевого назначения, разрешенного исполь-

зования земель и расположенных на них объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур;

- площади объектов землеустройства и (или) ограниченных в использовании частей объектов землеустройства;
- иные характеристики земель.

В соответствии со ст. 17 Закона «О землеустройстве», межевание объектов землеустройства представляет собой работы по установлению на местности границ муниципальных образований и других административно-территориальных образований, границ земельных участков с закреплением таких границ межевыми знаками и определению их координат.

2 февраля 1996 года было принято постановление Правительства РФ № 105 (ред. от 21.08.2000 г.), утвердившее Положение о порядке установления границ землепользований в застройке городов и других поселений. Согласно этому постановлению, установление границ землепользований, т.е. межевание, проводится в отношении как застроенных, так и подлежащих застройке территорий в соответствии к генеральными планами и проектами планировки и застройки городов и других поселений, иными документами территориального развития.

Межевание объекта землеустройства включает в себя следующие работы:

- определение границ объекта землеустройства на местности и их согласование;
- закрепление на местности местоположения границ объекта землеустройства межевыми знаками и определение их координат или составление иного описания местоположения границ объекта землеустройства;
- изготовление карты (плана) объекта землеустройства.

Перечень оснований для проведения землеустройства определен в п. 1 ст. 69 ЗК РФ и ст. 4 Закона «О землеустройстве». Таковыми основаниями являются: решение федеральных органов государственной власти; решение органов государственной власти субъектов Российской Федерации; решение органов местного самоуправления; собственная инициатива собственни-

ков, землевладельцев, землепользователей на основании договоров о проведении землеустройства; судебное решение.

Работы по землеустройству проводятся государственными проектными организациями по землеустройству за счет средств государственного бюджета.

Разработка землеустроительных проектов, связанных с устройством территории, коренным улучшением и охраной земельных участков от селей, оползней, подтопления и засоления, может проводиться по инициативе заинтересованных лиц за их счет другими землеустроительными организациями.

Согласно п. 6 ст. 69 ЗК РФ, юридические лица или индивидуальные предприниматели могут проводить любые виды работ по землеустройству без специальных разрешений, если иное не предусмотрено федеральными законами.

В соответствии со ст. 23 Закона «О землеустройстве», порядок согласования и утверждения землеустроительной документации устанавливается Правительством РФ. Постановлением Правительства РФ от 11.06.02 г. № 514 утверждено Положение о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства.

Статья 6 Закона «О землеустройстве» предусматривает государственную экспертизу землеустроительной документации, которая осуществляется в целях обеспечения соответствия этой документации исходным данным, техническим условиям и требованиям. Такая экспертиза осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, которое своим постановлением от 04.04.02 г. № 214 утвердило Положение о государственной экспертизе землеустроительной документации.

Установление порядка проведения землеустройства отнесено к полномочиям Российской Федерации (ст. 5 Закона «О землеустройстве»).

Порядок проведения землеустроительных работ (действий) получил название *землеустроительного процесса*. Он состоит из следующих стадий:

- подготовительные действия (возбуждение ходатайства о проведении землеустроительных работ и т.д.);
- составление проекта землеустройства;
- рассмотрение проектной документации и утверждение проекта;
- перенесение проекта в натуру (на местность);
- оформление и выдача землеустроительных материалов и документов.

Возбуждение ходатайства о проведении землеустройства производится путем подачи заявок заинтересованными в них физическими или юридическими лицами, а также по инициативе компетентных государственных органов либо органов местной администрации.

Составление землеустроительного проекта по своему содержанию и значению является основной стадией землеустроительного процесса.

В соответствии со ст.ст. 20 и 21 Закона «О землеустройстве», проект землеустройства, включающий в себя соответствующую документацию и материалы, является главным юридическим документом этой стадии. В проекте разрабатываются и экономически обосновываются основные направления наиболее рационального и эффективного использования земель с учетом особенностей землеустроительного объекта.

Землеустроительные проекты составляются при участии заинтересованных собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов и после утверждения компетентными государственными органами переносятся в натуру (на местность).

Стадия утверждения проекта завершается принятием государственными органами решения (постановления) об утверждении проекта. Утвержденный проект землеустройства переносится в натуру с закреплением границ на местности межевыми знаками установленного образца. Выполненная работа оформляется актом установленного образца с приложением рабочего чертежа перенесенных границ. Установленная в порядке землеустройства организация территории явля-

ется обязательной для собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов.

На основании утвержденных и перенесенных в натуру проектов землеустройства собственникам, землепользователям и землевладельцам выдаются соответствующие землеустроительные материалы и документы.

Кроме того, в соответствии со ст. 22 Закона «О землеустройстве» вся землеустроительная документация в отношении каждого объекта землеустройства и другие, касающиеся такого объекта материалы, включаются в состав землеустроительного дела, которое формируется и хранится в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

6.3. Правовые основы государственного земельного кадастра

В соответствии со ст. 70 Земельного кодекса РФ, *Государственный земельный кадастр* представляет собой систематизированный свод документированных сведений об объектах государственного учета, о правовом режиме земель в РФ, о кадастровой стоимости, местоположении, размерах земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества. В Государственный земельный кадастр включается также информация о субъектах прав на земельные участки. Необходимо отметить, что объектами государственного учета являются земельные участки и прочно связанные с ними иные объекты недвижимого имущества.

Правовое регулирование ведения Государственного земельного кадастра осуществляется Федеральным законом от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ «О Государственном земельном кадастре».

В ст. 1 Закона содержится определение *Государственного земельного кадастра* как систематизированного свода документированных сведений, получаемых в результате государственного кадастрового учета земельных участков, о

местоположении, целевом назначении и правовом положении земель РФ и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с этими земельными участками объектов.

В Законе (ст. 4) определена также область применения сведений, содержащихся в Кадастре. Эти сведения используются для: государственного и муниципального управления землями; государственного контроля за использованием и охраной земель; проведения мероприятий по сохранению и повышению плодородия земель; государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; землеустройства; экономической оценки земель и учета стоимости земли; установления обоснованной платы за землю; иной связанной с владением, использованием и распоряжением земельными участками деятельности.

Статья 5 Закона закрепляет принципы ведения Государственного земельного кадастра. К ним относятся: единство системы и технологии ведения Государственного земельного кадастра на всей территории РФ; непрерывность внесения в Государственный земельный кадастр изменяющихся характеристик земельных участков; открытость сведений Государственного земельного кадастра; сопоставимость и совместимость сведений Государственного земельного кадастра со сведениями, содержащимися в других государственных и иных кадастрах, реестрах, информационных ресурсах. Значение Государственного земельного кадастра заключается в том, что его сведения являются государственным информационным ресурсом.

В соответствии со ст. 7 Закона, государственному кадастровому учету подлежат земельные участки, расположенные на территории РФ, независимо от форм собственности на них, целевого назначения и разрешенного использования земельных участков.

Следует отметить, что государственный кадастровый учет земельных участков, проводившийся в установленном

порядке на территории страны до вступления в силу указанного закона, юридически действителен.

Органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, специальную регистрацию или учет отдельных видов недвижимого имущества, природных ресурсов и территориальных зон, обязаны бесплатно в десятидневный срок предоставлять информацию о зарегистрированных правах, наличии объектов недвижимого имущества, прочно связанных с земельными участками, и территориальных зонах органам, ведущим Государственный земельный кадастр, в необходимом объеме.

Сведения Земельного кадастра носят открытый характер, за исключением отнесенных к категории ограниченного доступа (ст. 8 Закона).

Органы, которые ведут Государственный земельный кадастр, обязаны предоставлять содержащиеся в нем сведения заинтересованному лицу, предъявившему удостоверение личности и заявление в письменной форме (юридическому лицу – документы, подтверждающие государственную регистрацию данного юридического лица и полномочия его представителя).

Правила предоставления сведений Государственного земельного кадастра утверждены постановлением Правительства РФ от 02.12.2000 г. № 918.

Статья 12 Закона «О Государственном земельном кадастре» определяет его содержание. В него включаются сведения о земельных участках; территориальных зонах; землях и границах территорий, на которых осуществляется местное самоуправление; землях и границах субъектов РФ; землях и границах РФ. Закреплены также правовые формы земельно-кадастровой документации (ст. 13 Закона): Единый государственный реестр земель, кадастровые дела и дежурные кадастровые карты (планы). Кроме того, используются вспомогательные документы Государственного земельного кадастра: книги учета документов, книги учета выданных сведений и каталоги координат пунктов опорной межевой сети.

К производным документам кадастра относятся документы, содержащие перечни земель, находящихся в собственности Российской Федерации, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, доклады о состоянии и об использовании земельных ресурсов, статистические отчеты, аналитические обзоры, производные кадастровые карты (планы), иные справочные и аналитические документы.

В Единый государственный реестр земель включаются следующие основные сведения о земельных участках: кадастровые номера; местоположение (адрес); площадь; категория земель и разрешенное использование земельных участков; описание границ земельных участков, их отдельных 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 земельными участками. Установлено также содержание иных форм земельно-кадастровой документации.

На всей территории РФ Государственный земельный кадастр ведется по единой методике и представляет собой последовательные действия по сбору, документированию, накоплению, обработке, учету и хранению сведений о земельных участках.

Согласно ст. 18 Закона, кадастровое деление территории РФ осуществляется в целях присвоения земельным участкам кадастровых номеров.

Кадастровый номер земельного участка состоит из номера кадастрового округа, номера кадастрового района, номера кадастрового квартала, номера земельного участка в кадастровом квартале.

Постановлением Правительства РФ от 6 сентября 2000 г. № 660 были утверждены правила кадастрового деления территории РФ и правила присвоения кадастровых номеров земельным участкам. В соответствии с ними вся территория РФ,

включая территории субъектов Российской Федерации, внутренние воды и территориальное море, делится на кадастровые округа.

Кадастровым округом является часть территории Российской Федерации, в границах которой осуществляется ведение государственного реестра земель кадастрового округа. Государственный реестр земель кадастрового округа является составной частью Единого государственного реестра земель. Кадастровый округ включает в себя, как правило, территорию субъекта Российской Федерации, а также акваторию внутренних вод и территориального моря, прилегающую к этой территории.

В свою очередь, территория кадастрового округа делится на кадастровые районы. *Кадастровым районом* является часть территории кадастрового округа, в пределах которой осуществляется государственный кадастровый учет земельных участков и ведение государственного реестра земель кадастрового района. Государственный реестр земель кадастрового района является составной частью государственного реестра земель кадастрового округа. Кадастровый район включает в себя, как правило, территорию административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации. Акватория внутренних вод и территориального моря может образовывать самостоятельные кадастровые районы.

Территория кадастрового района делится на кадастровые кварталы, являющиеся наименьшими единицами кадастрового деления территории кадастрового района, на которую открывается самостоятельный раздел государственного реестра земель кадастрового района и ведется дежурная кадастровая карта (план). *Кадастровый квартал* включает в себя, как правило, небольшие населенные пункты, кварталы городской или поселковой застройки и иные ограниченные природными и искусственными объектами территории. В процессе кадастрового деления кадастровым кварталам присваиваются кадастровые номера. Кадастровый номер кадастрового квартала состоит из номера кадастрового округа, номера кадастро-

вого района в кадастровом округе и номера кадастрового квартала в кадастровом районе.

Кадастровое деление территории кадастрового округа на кадастровые районы и кадастровые кварталы осуществляет территориальный орган Федерального агентства кадастра объектов недвижимости на основании разрабатываемых проектов кадастрового деления соответствующих территорий.

Таким образом, кадастровый номер земельного участка состоит из кадастрового номера кадастрового квартала и номера земельного участка в этом квартале.

Номером земельного участка в кадастровом квартале является порядковый номер подраздела, открываемого для записи сведений о данном земельном участке в соответствующем разделе государственного реестра земель кадастрового района. *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.

Несколько обособленных земельных участков, представляющих собой единое землепользование, по заявлению правообладателя могут быть учтены в качестве одного объекта недвижимого имущества с присвоением им одного кадастрового номера. Присвоение кадастровых номеров осуществляется после проверки представленных документов о межевании ранее учтенных земельных участков и проведения на основе заявки кадастровых работ (выделение, слияние, разделение, перераспределение) по формированию вновь образованных земельных участков.

В то же время, 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.

Сведения государственного земельного кадастра подлежат обязательному применению при планировании использования и охраны земель, при подборе участков земель для их предоставления и изъятия, при совершении сделок с землей, определении размеров платежей за землю, проведении землеустройства, оценке хозяйственной деятельности и осуществлении других мероприятий по использованию и охране земель.

Необходимо, чтобы сведения всех разделов кадастра были объективными и достоверными, соответствовали фактическому состоянию земель и их использованию. Объективность и достоверность кадастра, поддержание его данных на уровне современности обеспечиваются непрерывностью кадастровых работ.

Для оперативного обновления земельно-кадастровых сведений используются материалы текущих обследований, съемок и мониторинга земель. Другим требованием, предъявляемым к кадастру, является сопоставимость кадастровых данных как в разрезе административно-территориальных единиц и государственно-территориальных образований, так и с данными о земле, содержащимися в кадастрах других природных ресурсов (лесном, водном, горном).

Земельный кадастр ведет Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и его органы на местах за счет средств бюджета.

6.4. Правовые основы планирования, использования и охраны земель

Планирование использования и охраны земель представляет собой функцию государственного управления по определению направлений использования земель с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов¹. Такая деятель-

¹ Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – С. 99.

ность осуществляется на основе данных мониторинга, землеустройства, государственного земельного кадастра.

Планирование использования и охраны земель может осуществляться путем разработки и утверждения целевых программ на уровне Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований (ст. 9-11 Земельного кодекса РФ).

Наиболее подробно процедуры и мероприятия по планированию использования и охраны земель при осуществлении градостроительной деятельности отражены в Градостроительном кодексе РФ от 29.12.04 г. № 190-ФЗ.

Согласно статье 1 Кодекса, *градостроительная деятельность* представляет собой деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства. Планирование использования земель начинается на федеральном уровне, где определяются основные направления планирования развития территорий РФ, а также частей территории РФ. Результаты такого планирования закрепляются в Генеральной схеме расселения на территории РФ и схемах градостроительного планирования развития частей территории РФ.

В Генеральной схеме расселения на территории РФ определяются:

1. цели федеральной политики в области градостроительства и меры государственной поддержки ее реализации;
2. основные положения развития системы расселения, природопользования и производства в соответствии с программой социально-экономического развития территории РФ;
3. меры по улучшению экологической обстановки в регионах, рациональному использованию земель, сохранению

территорий объектов историко-культурного и природного наследия, развитию инженерной, транспортной и социальной инфраструктур федерального значения;

4. территории, на которых осуществляется градостроительная деятельность, виды и ограничения такой деятельности.

Основные положения Генеральной схемы расселения утверждаются Правительством РФ по согласованию с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов РФ и подлежат опубликованию.

Схемы градостроительного планирования развития частей территории РФ разрабатываются для территорий двух и более субъектов РФ или частей их территорий – территорий экономических и крупных географических районов – в целях взаимного согласования интересов субъектов РФ и интересов Российской Федерации при осуществлении градостроительной деятельности.

В таких схемах определяются: территориальные зоны с различными видами градостроительного использования; меры по развитию региональных систем расселения; меры по развитию инженерной, транспортной и социальной инфраструктур межрегионального и регионального значения; меры по рациональному природопользованию; обеспечение ресурсами в целях комплексного развития частей территории РФ.

Основные положения схем градостроительного планирования развития частей территории РФ утверждаются Правительством РФ по согласованию с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов РФ и подлежат опубликованию. На основе документации федерального уровня осуществляется региональное планирование – планирование развития территорий субъектов РФ и частей территорий субъектов РФ, результаты которого закрепляются в территориальных комплексных схемах градостроительного планирования развития территории субъектов, пригородных зон, иных территорий.

Такие схемы конкретизируют положения градостроительной документации федерального уровня с учетом региональных особенностей и определяют конкретные направления развития городских и сельских поселений. Территориальные комплексные схемы разрабатываются и утверждаются органами государственной власти субъектов РФ по согласованию с заинтересованными органами местного самоуправления.

Положения, содержащиеся в градостроительной документации регионального уровня, конкретизируются на местном уровне при планировании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований. Результаты такого планирования отражаются в градостроительной документации двух видов: в документации о градостроительном планировании развития территорий муниципальных образований; в градостроительной документации о застройке территорий городских и сельских поселений.

Документация о градостроительном планировании развития территорий муниципальных образований является результатом планирования использования земель районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов), поселений. К такой документации относятся: территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов); генеральные планы поселений; проекты черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований.

Территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) разрабатываются и утверждаются соответствующими органами местного самоуправления по согласованию с органами местного самоуправления поселений, входящих в их состав, а также с государственными органами, перечень которых определяется в задании на разработку таких схем.

Генеральные планы Москвы и Санкт-Петербурга разрабатываются и утверждаются органами государственной

власти этих городов, генеральные планы иных городов – органами государственной власти соответствующего субъекта РФ, генеральные планы иных поселений – органами местного самоуправления.

В территориальных комплексных схемах и генеральных планах поселений конкретизируются положения градостроительной документации федерального и регионального уровня с учетом местной специфики и определяются: зоны различного функционального назначения – зоны промышленного использования, зоны транспортной инфраструктуры, зоны жилой застройки и т.д.; ограничения на использование территорий указанных зон – запрещение промышленной деятельности в зоне санитарной охраны источника водоснабжения, ограничение хозяйственной деятельности в водоохранной зоне; территории, отнесенные к таким зонам.

Проекты черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований разрабатываются на основе генеральных планов поселений или территориальных комплексных схем и утверждаются, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга, органами государственной власти субъектов РФ по согласованию с органами местного самоуправления сопредельных территорий.

Градостроительная документация о застройке территорий городских и сельских поселений отражает результаты планирования одного из направлений использования территории поселения – его застройки. К такой документации относятся: проекты планировки; проекты межевания территорий; проекты застройки.

Проекты планировки разрабатываются для элементов планировочной структуры поселения (кварталов, микрорайонов) и включают в себя: красные линии и линии регулирования застройки; места размещения объектов обслуживания населения; плотность и параметры застройки; параметры улиц, проездов, пешеходных зон, а также сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования и благоустройства территории. Проект планировки подлежит

опубликованию, обсуждению с населением и утверждается органами местного самоуправления с учетом результатов такого обсуждения.

Проекты межевания территорий разрабатываются для застроенных или подлежащих застройке территорий в границах установленных красных линий и являются основанием для установления границ земельных участков на местности. Проекты межевания утверждаются органами местного самоуправления.

Проекты застройки разрабатываются для территорий кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры поселений в границах установленных красных линий или границах земельных участков. В проектах застройки определяются линии регулирования застройки, расположение объектов недвижимости и их характеристики, архитектурное решение застройки и др. Проекты застройки утверждаются заказчиками такой документации.

6.5. Правовые основы мониторинга земель

Мониторинг земель представляет собой систему долгосрочных наблюдений за состоянием земельного фонда РФ и является составной частью мониторинга за состоянием окружающей среды в целом.

Объектом мониторинга являются все земли Российской Федерации, независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и характера использования.

В соответствии со ст. 67 Земельного кодекса РФ, задачами мониторинга земель являются:

- своевременное выявление изменений состояния земель, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов;

- информационное обеспечение ведения Государственного земельного кадастра, государственного земельного 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.

Составной частью государственного мониторинга земель является мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренный ст. 16 Федерального закона от 16.07.98 г. «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», а также мониторинг мелиорированных земель, предусмотренный ст. 21 Федерального закона от 10.01.96 г. «О мелиорации земель». Так, ст. 21 Закона «О мелиорации земель» закрепляет положение о том, что мониторинг мелиорированных земель является составной частью государственной системы мониторинга земель и представляет собой систематические наблюдения за состоянием мелиорированных земель. На основе этих наблюдений выявляются происходящие изменения состояния мелиорированных земель и дается их оценка.

Постановлением Правительства РФ от 28.11.02 г. № 846 утверждено Положение об осуществлении государственного мониторинга земель.

В зависимости от целей и территории наблюдения мониторинг подразделяется на федеральный, региональный и локальный и осуществляется в соответствии с федеральными, региональными и местными программами. В соответствии с международными программами Российская Федерация может принимать участие в работах по глобальному мониторингу земель.

Мониторинг земель включает в себя:

- а) сбор информации о состоянии земель в Российской Федерации, ее обработку и хранение;
- б) непрерывное наблюдение за использованием земель исходя из их целевого назначения и разрешенного использования;

- в) анализ и оценку качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов.

Мониторинг земель осуществляется Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Мониторинг осуществляется исходя из единой системы показателей на основе методических и нормативно-технических документов, утверждаемых Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Получение информации при осуществлении мониторинга может производиться с использованием:

- а) дистанционного зондирования (съемки и наблюдения с космических аппаратов, самолетов, с помощью средств малой авиации и других летательных аппаратов);
- б) сети постоянно действующих полигонов, эталонных стационарных и иных участков, межевых знаков и т.п.;
- в) наземных съемок, наблюдений и обследований (сплошных и выборочных);
- г) соответствующих фондов данных.

Съемки, наблюдения и обследования, осуществляемые в ходе проведения мониторинга, в зависимости от срока и периодичности проведения делятся на:

- а) базовые (проводятся для получения данных о состоянии земель на момент начала ведения мониторинга);
- б) периодические (проводятся для получения данных о состоянии земель за определенный период – раз в 3 года и более);
- в) оперативные (проводятся для получения данных о состоянии земель на текущий момент).

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, ее территориальные органы и организации осуществляют мониторинг с использованием автоматизированной информации.

онной системы, функционирующей во взаимодействии с автоматизированными информационными системами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Данные, полученные в ходе проведения мониторинга, систематизируются и передаются на хранение в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. Сбор и обработка данных, полученных в ходе проведения мониторинга, а также подготовка прогнозов и рекомендаций, касающихся особо опасных явлений и процессов, связанных с состоянием земель, осуществляются территориальными органами и организациями Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и других федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующими в осуществлении мониторинга, а также органами местного самоуправления.

Данные, полученные в ходе проведения мониторинга, используются при подготовке государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации, ежегодно представляемого Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в Правительство Российской Федерации. Кроме того, полученные в ходе мониторинга земель данные используются для информационного обеспечения деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан.

6.6. Правовые основы контроля в области охраны и использования земель (земельного контроля)

Земельный контроль – это деятельность специально уполномоченных органов и организаций по проверке соблюдения земельного законодательства, требований по охране и использованию земель юридическими лицами независимо от

их организационно-правовой формы, их руководителями, должностными лицами, иными гражданами¹.

Статьи 71-73 Земельного кодекса РФ выделяют четыре формы земельного контроля: государственный; муниципальный; общественный и производственный.

Государственный земельный контроль осуществляется специально уполномоченными государственными органами и носит надведомственный характер. В сферу этого контроля попадают как организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководители, должностные лица, а также граждане.

Постановлением Правительства РФ от 19.11.02 г. № 833 утверждено Положение о государственном земельном контроле, которое устанавливает порядок осуществления государственного земельного контроля за соблюдением земельного законодательства, требований по охране и использованию земель, в том числе государственного контроля за воспроизводством плодородия земель сельскохозяйственного назначения, организациями независимо от организационно-правовой формы, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами.

Государственный земельный контроль осуществляют Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости России и ее территориальные органы совместно с иными специально уполномоченными государственными органами (в пределах их компетенции) и во взаимодействии с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, а также гражданами.

Согласно п. 8 указанного Положения, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и ее территори-

¹ Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – С. 106.

альные органы осуществляют государственный земельный контроль за:

- а) соблюдением земельного законодательства, требований по охране и использованию земель;
- б) соблюдением порядка, исключающего самовольное занятие земельных участков или использование их без оформленных в установленном порядке документов, удостоверяющих право на землю;
- в) соблюдением порядка переуступки права пользования землей;
- г) предоставлением достоверных сведений о состоянии земель;
- д) своевременным выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или по их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;
- е) использованием земель по целевому назначению;
- ж) своевременным и качественным выполнением обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой и водной эрозии, засоления, заболачивания, подтопления, опустынивания, иссушения, переуплотнения, захламления, загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель и вызывающих их деградацию;
- з) выполнением требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

- и) исполнением предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений;
- к) наличием и сохранностью межевых знаков границ земельных участков;
- л) выполнением иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель.

Государственный земельный контроль осуществляется в форме проверок, проводимых в соответствии с планами, утверждаемыми в установленном порядке, на основании предписания (распоряжения) руководителя органа, осуществляющего государственный земельный контроль, с соблюдением прав и законных интересов организаций и граждан.

Плановые проверки в отношении каждого земельного участка проводятся не чаще одного раза в два года.

Внеплановые проверки проводятся: для проверки исполнения предписаний об устранении ранее выявленных нарушений земельного законодательства; в случае обнаружения государственными инспекторами по использованию и охране земель достаточных данных, указывающих на наличие земельных правонарушений, или получения от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан документов и иных доказательств, свидетельствующих о наличии признаков нарушений земельного законодательства.

Мероприятия по государственному земельному контролю в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проводятся в соответствии с требованиями Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости разрабатывает по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и утверждает в установленном порядке нормативные, инструктивно-методические и другие документы по вопросам организации и проведе-

ния государственного земельного контроля. Порядок взаимодействия Федерального агентства кадастра объектов недвижимости с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам осуществления государственного земельного контроля, предусматривающий, в частности, совместное планирование и проведение проверок, ведение учета и обмен соответствующей информацией, определяется указанными органами.

Государственные инспекторы по использованию и охране земель при выполнении возложенных на них обязанностей имеют право:

- а) посещать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, при предъявлении служебного удостоверения организации и объекты, обследовать земельные участки, находящиеся в собственности, владении, пользовании и аренде, а также земельные участки, занятые военными, оборонными и другими специальными объектами (с учетом установленного режима посещения);
- б) давать обязательные для исполнения предписания по вопросам соблюдения требований земельного законодательства, а также об устранении нарушений, выявленных в ходе проведения проверок;
- в) составлять по результатам проверок акты с обязательным ознакомлением с ними собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земельных участков;
- г) составлять в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, протоколы о нарушениях земельного законодательства и направлять их соответствующим должностным лицам для рассмотрения дел об административных правонарушениях с целью привлечения виновных лиц к ответственности;
- д) безвозмездно получать сведения и материалы о состоянии, использовании и охране земель, в том числе документы, удостоверяющие право на землю, необходимые для осуществления государственного земельного контроля;

е) обращаться в органы внутренних дел за содействием в предотвращении или пресечении действий, препятствующих осуществлению инспекторами законной деятельности, а также в установлении личности граждан, виновных в нарушении земельного законодательства;

ж) носить форменную одежду.

Главный государственный инспектор Российской Федерации по использованию и охране земель и его заместители, главные государственные инспекторы субъектов Российской Федерации, городов, районов и их заместители, помимо выше предусмотренных прав, имеют право:

а) рассматривать в пределах своей компетенции дела об административных правонарушениях, налагать штрафы на лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, и выносить предупреждения о допущенных земельных правонарушениях по форме согласно приложению с уведомлением об этом соответствующих органов, осуществляющих предоставление земельных участков;

б) выдавать предписания о приостановлении промышленного, гражданско-жилищного и другого строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения агрохимических, лесомелиоративных, геологоразведочных, поисковых, геодезических и иных работ, ведущихся с нарушением права юридических лиц и граждан на землю или создающих угрозу их нарушения;

в) направлять в соответствующие органы материалы о нарушениях земельного законодательства для рассмотрения вопроса о привлечении виновных лиц к ответственности;

г) направлять в государственные органы исполнительной власти или органы местного самоуправления материалы о принудительном прекращении права на земельные участки ввиду их ненадлежащего использования в случаях, предусмотренных земельным законодательством;

д) вносить в установленном порядке предложения о приведении актов субъектов Российской Федерации и органов ме-

стного самоуправления, касающихся вопросов земельных отношений, в соответствие с земельным законодательством.

Кроме того, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и ее территориальные органы оказывают методическую помощь в организации муниципального, производственного и общественного земельного контроля.

Муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. Муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями (объединениями), гражданами за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих предусмотренные права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель.

Производственный земельный контроль осуществляется собственником земельного участка, землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка в ходе осуществления хозяйственной деятельности на земельном участке. Лицо, использующее земельный участок, обязано предоставить сведения об организации производственного земельного контроля в специально уполномоченный орган государственного земельного контроля в порядке, установленном Правительством РФ.

6.7. Распределение и перераспределение земель

Объективно существующие потребности развития общества определяют необходимость изменять целевое назначение земель, переводить земельные участки из состава одной категории в другую, изымать земельные участки, в том числе и те, которые находятся в частной собственности, владении, пользовании или аренде, для использования их в государственных или муниципальных целях.

Как правило, такая необходимость возникает для *строительства* различных объектов и сооружений.

Отнесение земель к категориям рассматривают как одно из направлений государственной деятельности, в результате которой устанавливается категория земельных участков, определяющая правовой режим их использования. Соблюдение такого режима является одной из главных обязанностей землепользователей, а его несоблюдение может стать основанием для привлечения таких лиц к юридической ответственности и прекращения их прав на земельный участок¹.

Осуществляя деятельность по отнесению земель к категориям, государство оказывает управляющее воздействие на земельные отношения. Как и иные функции государственного управления, отнесение земель к категориям является конкретным направлением государственного управления в области охраны и использования земель, поэтому есть все основания рассматривать ее специальной функцией управления в данной области.

Отнесение земель к категориям, перевод земель из одной категории в другую является функцией государственного управления по установлению принадлежности земельного участка к одной из семи категорий земель: к землям сельскохозяйственного назначения, к землям поселений, к землям промышленности и иного специального назначения, к землям особо охраняемых территорий и объектов, к землям лесного фонда, к землям водного фонда либо к землям запаса.

¹ Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – С. 103.

Данная функция не исчерпывается однократным отнесением земельного участка к той или иной категории земель, так как изменение социальных, экономических, природных условий может потребовать изменения установленной ранее категории земельного участка. Так, использование земельного участка сельскохозяйственного назначения в соответствии с установленным целевым назначением может оказаться невозможным в связи с его загрязнением химическими веществами. Использование земельного участка для нужд промышленности может оказаться нецелесообразным, если предприятие перестало осуществлять свою деятельность и необходимость в использовании участка для таких нужд отпала. В таких случаях осуществляется перевод земель из одной категории в другую.

Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, осуществляется Земельным кодексом РФ, Федеральным законом от 21.12.04 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статья 8 Земельного кодекса РФ определяет компетенцию органов государственной власти в данной области. Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую осуществляются в отношении:

1. земель, находящихся в федеральной собственности, – Правительством Российской Федерации;
2. земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

3. земель, находящихся в муниципальной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, – органами местного самоуправления;
4. земель, находящихся в частной собственности:
 - земель сельскохозяйственного назначения – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
 - земель иного целевого назначения – органами местного самоуправления.

Категория земель указывается в: актах федеральных органов исполнительной власти, актах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и актах органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков; договорах, предметом которых являются земельные участки; документах Государственного земельного кадастра; документах о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; иных документах в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Нарушение установленного законодательством РФ порядка перевода земель из одной категории в другую является основанием признания недействительными актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую.

Статья 2 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» устанавливает состав и порядок подготовки документов для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую

Для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую заинтересованным лицом подается ходатайство о переводе земель из одной категории в другую или ходатайство о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую (далее также – ходатайство) в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на рассмотрение этого ходатайства.

Содержание ходатайства о переводе земель из одной категории в другую и состав прилагаемых к нему документов устанавливаются:

1. органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении земель сельскохозяйственного назначения или земель запаса, за исключением земель, находящихся в собственности Российской Федерации;
2. Правительством Российской Федерации в отношении иных земель.

В ходатайстве о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую указываются:

1. кадастровый номер земельного участка;
2. категория земель, в состав которых входит земельный участок, и категория земель, перевод в состав которых предполагается осуществить;
3. обоснование перевода земельного участка из состава земель одной категории в другую;
4. права на земельный участок.

К ходатайству о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую прилагаются:

1. выписка из государственного земельного кадастра относительно сведений о земельном участке, перевод которого из состава земель одной категории в другую предполагается осуществить;
2. копии документов, удостоверяющих личность заявителя физического лица, либо выписка из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей или выписка из Единого государственного реестра юридических лиц;
3. выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах на земельный участок, перевод которого из состава земель одной категории в другую предполагается осуществить;
4. заключение государственной экологической экспертизы в случае, если ее проведение предусмотрено федеральными законами;

5. согласие правообладателя земельного участка на перевод земельного участка из состава земель одной категории в другую;
6. расчеты потерь сельскохозяйственного производства и (или) потерь лесного хозяйства.

Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления ходатайствуют о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую без согласия правообладателей земельных участков в случаях перевода земельных участков из состава земель одной категории в другую для создания особо охраняемых природных территорий без изъятия земельных участков у их правообладателей либо в связи с установлением или изменением черты поселений.

Ходатайство направляется заинтересованным лицом в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на рассмотрение этого ходатайства. В рассмотрении ходатайства может быть отказано в случае, если: с ходатайством обратилось ненадлежащее лицо; к ходатайству приложены документы, состав, форма или содержание которых не соответствует требованиям законодательства РФ. Ходатайство, не подлежащее рассмотрению по вышеуказанным основаниям, подлежит возврату заинтересованному лицу в течение тридцати дней со дня его поступления с указанием причин, послуживших основанием для отказа в принятии ходатайства для рассмотрения.

По результатам рассмотрения ходатайства исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления принимается акт о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую (далее также – акт о переводе земель или земельных участков) либо акт об отказе в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую (далее также – акт об отказе в переводе земель или земельных участков) в следующие сроки:

1. в течение трех месяцев со дня поступления ходатайства, если иное не установлено нормативными правовыми актами Российской Федерации, Правительством Российской Федерации;
2. в течение двух месяцев со дня поступления ходатайства исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

Акт о переводе земель или земельных участков должен содержать следующие сведения: основания изменения категории земель; границы и описание местоположения земель, для земельных участков также их площадь и кадастровые номера; категория земель, перевод из которой осуществляется; категория земель, перевод в которую осуществляется. Данный акт не может быть принят на определенный срок.

Акт о переводе земель или земельных участков либо акт об отказе в переводе земель или земельных участков направляется заинтересованному лицу в течение четырнадцати дней со дня принятия такого акта, причем данные акты могут быть обжалованы в суд.

Статья 4 Закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» определяет основания отказа в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую. Указанный перевод не допускается в случае:

1. установления в соответствии с федеральными законами ограничения перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую либо запрета на такой перевод;
2. наличия отрицательного заключения государственной экологической экспертизы в случае, если ее проведение предусмотрено федеральными законами;
3. установления несоответствия испрашиваемого целевого назначения земель или земельных участков утвержденным документам территориального планирования и до-

кументации по планировке территории, землеустроительной либо лесоустроительной документации.

Перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую считается состоявшимся с момента внесения изменений о таком переводе в записи Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. В то же время переоформления правоустанавливающих документов на земельные участки, в отношении которых приняты акты о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую, не требуется.

В случае необходимости изменения целевого назначения земельного участка в связи с его изъятием, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд перевод этого земельного участка из состава земель одной категории в другую осуществляется после его изъятия, выкупа. Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления до предоставления заинтересованным гражданину или юридическому лицу изъятых, в том числе путем выкупа, земельного участка обязаны осуществить его перевод из состава земель определенной категории в категорию, обеспечивающую разрешенное использование этого земельного участка по целевому назначению.

Глава 2 Закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» выделяет особенности перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую. Так, перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, связанных: с консервацией земель; с созданием особо охраняемых природных территорий; с установлением или изменением черты поселений; со строительством на землях, непригодных для осуществления сельскохозяйственного производства, промышленных объектов и с иными несельскохозяйственными нуждами; с включением непригодных для осуществления

сельскохозяйственного производства земель в состав земель лесного фонда, земель водного фонда или земель запаса; со строительством дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефте-, газо- и иных трубопроводов, железнодорожных линий и других подобных сооружений (далее также – линейные объекты), если кадастровая стоимость сельскохозяйственных угодий на тридцать и более процентов меньше кадастровой стоимости среднерайонного уровня и линейные объекты размещены вдоль дорог и границ полей севооборотов; с выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны страны и безопасности государства, добычей полезных ископаемых (за исключением общераспространенных полезных ископаемых), содержанием объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, со строительством объектов культурно-бытового, социального, образовательного назначения, дорог и других линейных объектов при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов.

Перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на тридцать и более процентов превышает кадастровую стоимость среднерайонного уровня, и особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, указанных в пункте 4 статьи 79 Земельного кодекса РФ, в другую категорию не допускается.

6.8. Правовая охрана земель

Правовые основы охраны земель в Российской Федерации определены главой II земельного кодекса РФ.

В соответствии с п. 1 ст.12 ЗК РФ, земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, спо-

собности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Целями охраны земель являются:

1. предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности;
2. обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

1. сохранению почв и их плодородия;
2. защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, 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;
3. защите сельскохозяйственных угодий и других земель от заражения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорными растениями, кустарниками и мелколесьем, иных видов ухудшения состояния земель;
4. ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;
5. сохранению достигнутого уровня мелиорации;
6. рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;
7. сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

К основным мероприятиям по улучшению и восстановлению земель, подвергшихся негативному воздействию, относятся мелиорация земель, рекультивация земель, консервация земель.

Мелиорация земель представляет собой коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противозерозийных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий в целях их использования для производства сельскохозяйственной продукции. Правовое регулирование отношений в данной области осуществляется прежде всего Федеральным законом от 10.01.96 г. (в ред. от 22.08.04 г.) № 4-ФЗ «О мелиорации земель».

Мелиорация земель осуществляется в целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, а также создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель и формирования рациональной структуры земельных угодий (ст. 1 указанного Закона).

В зависимости от характера мелиоративных мероприятий различают следующие типы мелиорации земель: гидромелиорация; агролесомелиорация; культуртехническая мелиорация; химическая мелиорация.

Гидромелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды. Гидромелиорация земель направлена на регулирование водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорируемых землях посредством осуществления мер по подъему, подаче, распределению и отводу вод с помощью мелиоративных систем, а так-

же отдельно расположенных гидротехнических сооружений. К этому типу мелиорации земель относятся оросительная, осушительная, противопаводковая, противоселевая, противоэрозионная, противооползневая и другие виды гидромелиорации земель.

Агролесомелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение земель посредством использования почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств защитных лесных насаждений.

К этому типу мелиорации земель относятся следующие виды мелиорации земель:

- *противоэрозионная* – защита земель от эрозии путем создания лесных насаждений на оврагах, балках, песках, берегах рек и других территориях;
- *полезащитная* – защита земель от воздействия неблагоприятных явлений природного, антропогенного и техногенного происхождения путем создания защитных лесных насаждений по границам земель сельскохозяйственного назначения;
- *пастбищезащитная* – предотвращение деградации земель пастбищ путем создания защитных лесных насаждений.

Культуртехническая мелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по коренному улучшению земель.

Этот тип мелиорации земель подразделяется на следующие виды мелиорации земель:

- расчистка мелиорируемых земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха;
- расчистка мелиорируемых земель от камней и иных предметов;
- мелиоративная обработка солонцов;
- рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичная обработка почвы;
- проведение иных культуртехнических работ.

Наконец, *химическая мелиорация* земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по улучшению химических и физических свойств почв. Химическая мелиорация земель включает в себя известкование почв, фосфоритование почв и гипсование почв.

Статья 13 (п. 3) ЗК РФ закрепляет положение, согласно которому внедрение новых технологий, осуществление программ мелиорации земель и повышения плодородия почв запрещаются в случае их несоответствия предусмотренным законодательством экологическим, санитарно-гигиеническим и иным требованиям.

Рекультивация нарушенных земель – это комплекс работ, направленных на восстановление продуктивности и хозяйственной ценности нарушенного почвенного слоя, природного ландшафта.

Порядок проведения работ по рекультивации земель определен в постановлении Правительства РФ от 23.02.94 г. № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы». Установлено, что рекультивация земель, нарушенных юридическими лицами и гражданами при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении всех видов строительных, геолого-разведочных, мелиоративных, проектно-изыскательских и иных работ, связанных с нарушением поверхности почвы, а также при складировании, захоронении промышленных, бытовых и других отходов, загрязнении участков поверхности земли, если по условиям восстановления этих земель требуется снятие плодородного слоя почвы, осуществляется за счет собственных средств юридических лиц и граждан в соответствии с утвержденными проектами рекультивации земель. При необходимости в установленном порядке на эти цели могут направляться средства из других источников финансирования в соответствии с действующим законодательством.

Действуют также Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании

плодородного слоя почвы, утвержденными приказом министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ № 525 и Комитетом РФ по земельным ресурсам и землеустройству от 22.12.95 г. № 67.

Рекультивация нарушенных земель осуществляется для восстановления их для сельскохозяйственных, лесохозяйственных, водохозяйственных, строительных, рекреационных, природоохранных и санитарно-оздоровительных целей.

Рекультивации подлежат земли, нарушенные при:

- разработке месторождений полезных ископаемых открытым или подземным способом, а также добыче торфа;
- прокладке трубопроводов, проведении строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, геолого-разведочных, испытательных, эксплуатационных, проектно-изыскательских и иных работ, связанных с нарушением почвенного покрова;
- ликвидации промышленных, военных, гражданских и иных объектов и сооружений;
- складировании и захоронении промышленных, бытовых и других отходов;
- строительстве, эксплуатации и консервации подземных объектов и коммуникаций (шахтные выработки, хранилища, метрополитен, канализационные сооружения и др.);
- ликвидации последствий загрязнения земель, если по условиям их восстановления требуется снятие верхнего плодородного слоя почвы;
- проведении войсковых учений за пределами специально отведенных для этих целей полигонов.

Рекультивация осуществляется последовательно в два этапа: технический и биологический.

Технический этап предусматривает планировку, формирование откосов, снятие и нанесение плодородного слоя почвы, устройство гидротехнических и мелиоративных сооружений, захоронение токсичных вскрышных пород, а также проведение других работ, создающих необходимые условия для дальнейшего использования рекультивированных земель

по целевому назначению или для проведения мероприятий по восстановлению плодородия почв (биологический этап).

Биологический этап включает комплекс агротехнических и фитомелиоративных мероприятий, направленных на улучшение агрофизических, агрохимических, биохимических и других свойств почвы.

Условия приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, а также порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы, устанавливаются органами, предоставляющими земельные участки в пользование и дающими разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на основе проектов рекультивации, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы. Разработка проектов рекультивации осуществляется на основе действующих экологических, санитарно-гигиенических, строительных, водохозяйственных, лесохозяйственных и других нормативов и стандартов с учетом региональных природно-климатических условий и месторасположения нарушенного участка.

Статья 13 (п. 4) ЗК РФ закрепляет норму, устанавливающую, что 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. Кроме того, для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством РФ устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ (п. 5 ст. 13 ЗК РФ)

В целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель с изъятием их из оборота в порядке, установленном Правительством РФ.

 | **Консервация земель** – временное исключение земель из хозяйственного оборота с целью предотвращения разви-

тия или устранения процессов деградации почв, восстановления их плодородия и реабилитации загрязненных земель. Постановлением правительства РФ от 02.10.02 г. № 830 утверждено Положение о порядке консервации земель с изъятием их из оборота. В соответствии с этим Положением допускается консервация земель, подвергшихся негативным (вредным) воздействиям, в результате которых происходят деградация земель и ухудшение экологической обстановки, а также загрязненных земель, использование которых приводит к негативному воздействию на здоровье человека, в том числе:

- а) земель, подвергшихся водной и ветровой эрозии, воздействию селей, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, а также земель в районах Крайнего Севера, занятых оленьими пастбищами, с сильно нарушенным почвенно-растительным покровом;
- б) земель, имеющих просадки поверхности вследствие использования недр или естественных геологических процессов;
- в) земель, загрязненных радиоактивными веществами, нефтью и нефтепродуктами, тяжелыми металлами и другими токсичными химическими веществами, биологическими веществами и микроорганизмами свыше предельно допустимых концентраций вредных веществ (микроорганизмов), включая земли, на которых в результате радиоактивного, химического или биогенного загрязнения не обеспечивается производство продукции, соответствующей требованиям, установленным законодательством Российской Федерации.

Подготовка предложений о консервации земель осуществляется Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости (или его территориальными органами) с участием Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации (или их территориальных органов) и Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в пределах их компетенции на основании решений органов государственной власти и орга-

нов местного самоуправления, осуществляющих управление и распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, либо по инициативе собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или арендаторов земельных участков с учетом данных государственного мониторинга земель или специальных обследований.

Предложения по консервации земель должны включать:

- а) заключение об оценке состояния земель и их дальнейшем использовании, подготовленное Федеральным агентством кадастра недвижимости (или его территориальными органами) совместно с Министерством природных ресурсов Российской Федерации, Министерством здравоохранения Российской Федерации (или их территориальными органами) и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации;
- б) карты с нанесенными границами земельных участков и частей земельных участков, подлежащих консервации (с указанием типов и степени деградации или загрязнения земель, собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков);
- в) предложения об участии собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков в осуществлении мероприятий по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий;
- г) расчеты убытков и потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, понесенных в результате деградации земель.

Предложения по консервации земель, находящихся в федеральной собственности, рассматриваются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, земель, находящихся в муниципальной

собственности, – органами местного самоуправления, которые принимают решения о консервации земель в пределах своей компетенции.

Решения о консервации земель, находящихся в частной собственности, принимаются в отношении земель сельскохозяйственного назначения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а в отношении земель иного целевого назначения – органами местного самоуправления.

На основании принятого решения о консервации земель разрабатывается проект землеустройства, в котором определяются сроки консервации земель, мероприятия по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий, очередность их проведения и стоимость, а также предложения по использованию земель после завершения указанных мероприятий.

Земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с принятым решением об их консервации, сохраняются за собственниками земельных участков, землевладельцами, землепользователями и арендаторами земельных участков либо переводятся в земли запаса в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, принявшие решение о консервации земель, информируют о принятом решении органы, осуществляющие ведение государственного земельного кадастра и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

После завершения мероприятий по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (или его территориальные органы) во взаимодействии с Министерством природных ресурсов Российской Федерации, Министерством здравоохранения Российской Федерации (или их территориальными органами) и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации

на основании специальных обследований подготавливает предложения о дальнейшем использовании восстановленных земель и направляет их федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, принявшим решение о консервации земель.

Пункт 8 ст. 13 ЗК РФ предусматривает, что в целях повышения заинтересованности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов 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.

Согласно ст. 14 ЗК РФ, земли, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению и на которых не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным законодательством требованиям, подлежат ограничению в использовании, исключению их из категории земель сельскохозяйственного назначения и могут переводиться в земли запаса для их консервации. На таких землях запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции.

Порядок использования земель, подвергшихся такому загрязнению, установления охранных зон, сохранения находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, проведения на этих землях мелиоративных и культуртехнических работ определяется Правительством РФ с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиационного и химического воздействия.

Лица, в результате деятельности которых произошло радиоактивное и химическое загрязнение земель, повлекшее за собой невозможность их использования по целевому назначению или ухудшение их качества, полностью возмещают убыт-

ки и потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства в соответствии с положениями статей 57 и 58 ЗК РФ, а также компенсируют затраты на дезактивацию земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, затраты на приведение их в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или возмещают собственникам земельных участков в пределах таких земель их стоимость в случае перевода их в земли запаса для консервации.

Контрольные вопросы

1. Что понимают под управлением в области охраны и использования земель?
2. В чем заключается содержание управления в области охраны и использования земель?
3. Дайте определение землеустройства.
4. Из каких элементов состоит индивидуальный кадастровый номер земельного участка?
5. Какие виды контроля в области охраны и использования земель вы знаете?

Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 671 с.
2. Жариков Ю.Г. Земельное право России: учеб. – М.: КНОРУС, 2006. – 480 с.
3. Земельное право: Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова – М.: ООО «ТК Велби», 2004. – 400 с.

Дополнительная литература

1. Земельное право России: Учебник / Под ред. В.В. Петрова. – М., 1995. – 300 с.
2. Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – 336 с.

3. Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – 656 с.
4. Гусев Р.К. Земельное право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – 208 с. – (Право в вопросах и ответах).
5. Постатейные комментарии к Земельному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / Отв. ред.: доктор юридических наук, профессор Г.Е. Быстров, доктор юридических наук, профессор Б.Д. Клюкин. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – 649 с.
6. Комментарий к Федеральному закону «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный) / Под ред. А.А. Ялбулганова – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – 128 с.
7. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юрист, 2002. – 288 с.
8. Ялбулганов А.А. Комментарий к Федеральному закону о землеустройстве. – М.: Юридический дом «Юстицинформ», 2003. – 128 с.
9. Комментарий к Закону о государственном земельном кадастре / Под ред. Галиновской Е.А. – М.: ЗАО «Юридический дом «Юстицинформ», 2002. – 152 с.

ТЕМА 7.

Правовое регулирование платы за землю

7.1. Понятие и общая характеристика платы за землю

Главной целью проводимой в стране земельной реформы является повышение рациональности, эффективности использования и охраны земель как основного средства производства. Одной из мер, направленных на достижение этой цели, является введение платы за землю.

Основными нормативными актами, регулирующими отношения платы за землю, являются: статья 66 Земельного кодекса РФ, глава 31 Налогового кодекса РФ (часть 2) и ряд других нормативных правовых актов.

Статья 1 (п. 1, подпункт 7) Земельного кодекса РФ провозглашает принцип платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ.

В соответствии со ст. 65 ЗК РФ, формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата. Закон РФ «О плате за землю» (утратил силу с 01.01.06 г.) в качестве формы платы за землю выделяет нормативную цену земли, которая по своей правовой природе является методом расчета платежей за использование земельных участков. Однако в настоящее время нормативная цена земли не рассматривается как форма платы за землю и заменяется понятием «кадастровая стоимость земельного участка».

Собственники земли, землевладельцы и землепользователи, кроме арендаторов, облагаются ежегодным земельным налогом, который отнесен ст. 15 Налогового кодекса РФ к местным налогам и, как было отмечено, в будущем должен быть заменен налогом на недвижимость.

Арендная плата взимается за земли, переданные в аренду. Согласно п. 3 ст. 65 ЗК РФ, порядок определения размера арендной платы, порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Если же передаваемые в аренду земельные участки находятся в частной собственности, то порядок, условия и сроки внесения арендной платы устанавливаются договорами аренды земельных участков. Необходимо помнить, что размер арендной платы является существенным условием договора аренды земельного участка.

Для целей налогообложения, а также для случаев, специально предусмотренных законодательством, устанавливается и применяется кадастровая стоимость земельного участка, т. е. его номинальная стоимость, определяемая по официально установленным существенным признакам естественного или приобретенного характера. Кадастровая стоимость земельного участка устанавливается по результатам государственной кадастровой оценки земли, порядок проведения которой устанавливается Правительством РФ. В случаях, особо устанавливаемых законодательством, кадастровая стоимость земли может определяться в процентах к ее рыночной стоимости при условии достаточной определенности последней.

Статья 2 Закона «О плате за землю» закрепляет положение, согласно которому целью введения платы за землю является стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, повышения плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на

землях разного качества, обеспечение развития инфраструктуры в населенных пунктах, формирование специальных фондов финансирования этих мероприятий.

Размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственников земли и землепользователей и устанавливается в виде твердых платежей за единицу земельной площади определенного качества и хозяйственной ценности в расчете на год.

Установлено 3 основных критерия, определяющих хозяйственную ценность земли¹:

- главное целевое назначение земли, т. е. целевая категория, к которой отнесен земельный участок;
- качество земли, т. е. степень пригодности участка для удовлетворения определенных хозяйственных нужд;
- местоположение конкретного земельного участка в данном хозяйственно-экономическом пространстве, определяющее его ценность с точки зрения принципа: минимальность эксплуатационных затрат и максимальность экономической эффективности.

Основное целевое назначение земель является основополагающим критерием при установлении платы за землю, т. к. он определяет характер двух других критериев при оценке земельных участков. Например, качество земель как критерий установления платы прямо связано с их основным назначением. Если для сельскохозяйственных целей существенными являются одни признаки (плодородие, физико-химический состав почв и др.), то для целей промышленности, транспорта и других отраслей важны иные признаки (рельеф, наличие полезных ископаемых, гидрологические и геологические свойства земли и т. п.). Иначе говоря, качество (ценность) земель определяется степенью востребованности тех или иных природных свойств земли определенного целевого назначения.

¹ Земельное право РФ: Учебник для вузов / Ю.Г. Жариков, В.Х. Улюкаев, Г.А. Ларионов и др.; под ред. В.Х. Улюкаева. – М: Былина, 2003. – С. 241.

Местоположение земельных участков, как критерий платы за землю, хотя и характеризуется сравнительной однозначностью своего проявления (как удаленность от основных точек функциональных связей), тем не менее имеет различное содержание как объект хозяйственных отношений (в одних случаях существенны одни связи, в других – другие).

7.2. Земельный налог как форма платы за землю

Правовой основой взимания земельного налога служит глава 31 Налогового кодекса РФ, введенная в действие Федеральным законом от 29.11.04 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации». Действуют также Инструкция Министерства РФ по налогам и сборам от 21.02.00 г. № 56 (с изм. и доп.) по применению Закона РФ «О плате за землю», Приказ Министерства РФ по налогам и сборам от 29.12.03 г. № БГ-3-21/725 «Об утверждении формы налоговой декларации по земельному налогу и инструкции по ее заполнению», Приказ Министерства финансов РФ от 20.06.05 г. № 75н «Об утверждении формы «Сведения о земельных участках, признаваемых объектом налогообложения по земельному налогу», а также рекомендаций по ее заполнению» и некоторые другие нормативные правовые акты.

В соответствии со ст. 387 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ), земельный налог устанавливается, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с Земельным кодексом РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований.

Исключение составляют города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, в которых земельный налог уста-

навливается, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с НК РФ и законами указанных субъектов РФ и обязателен к уплате на территориях этих субъектов РФ.

Устанавливая земельный налог, представительные органы муниципальных образований (представительные органы государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга) определяют налоговые ставки в пределах, установленных главой 31 НК РФ, а также порядок и сроки уплаты земельного налога. Причем при установлении земельного налога могут также устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков.

Статья 388 НК РФ устанавливает, что налогоплательщиками земельного налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. В то же время, не признаются налогоплательщиками организации и физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного срочного пользования или переданных им по договору аренды.

Объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования (городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), на территории которого введен налог. Не признаются объектом налогообложения:

1. земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации;
2. земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия;

3. земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд;
4. земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, в пределах лесного фонда;
5. земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда, за исключением земельных участков, занятых обособленными водными объектами.

Статья 390 НК РФ вводит понятие *налоговой базы* как кадастровой стоимости земельных участков, признаваемых объектом налогообложения в соответствии со статьей 389 НК РФ.

Порядок определения налоговой базы установлен ст. 391 НК РФ. Налоговая база определяется в отношении каждого земельного участка как его кадастровая стоимость по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом. Следует отметить, что налоговая база определяется отдельно в отношении долей в праве общей собственности на земельный участок, в отношении которых налогоплательщиками признаются разные лица либо установлены различные налоговые ставки.

Налогоплательщики-организации определяют налоговую базу самостоятельно на основании сведений государственного земельного кадастра о каждом земельном участке, принадлежащем им на праве собственности или праве постоянного (бессрочного) пользования. Налогоплательщики-физические лица, являющиеся индивидуальными предпринимателями, определяют налоговую базу самостоятельно в отношении земельных участков, используемых ими в предпринимательской деятельности, на основании сведений государственного земельного кадастра о каждом земельном участке, принадлежащем им на праве собственности, праве посто-

янного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

В то же время, налоговая база для каждого налогоплательщика, являющегося физическим лицом, определяется налоговыми органами на основании сведений, которые представляются в налоговые органы органами, осуществляющими ведение государственного земельного кадастра, органами, осуществляющими регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и органами муниципальных образований.

Налоговая база уменьшается на не облагаемую налогом сумму в размере 10 000 рублей на одного налогоплательщика на территории одного муниципального образования (городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) в отношении земельного участка, находящегося в собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении следующих категорий налогоплательщиков:

1. Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы;
2. инвалидов, имеющих III степень ограничения способности к трудовой деятельности, а также лиц, которые имеют I и II группу инвалидности, установленную до 1 января 2004 года без вынесения заключения о степени ограничения способности к трудовой деятельности;
3. инвалидов с детства;
4. ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, а также ветеранов и инвалидов боевых действий;
5. физических лиц, имеющих право на получение социальной поддержки в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года № 3061-1), в соответствии с Федеральным законом от 26 ноября 1998 года № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и

сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» и в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 года № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»;

6. физических лиц, принимавших в составе подразделений особого риска непосредственное участие в испытаниях ядерного и термоядерного оружия, ликвидации аварий ядерных установок на средствах вооружения и военных объектах;
7. физических лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь или ставших инвалидами в результате испытаний, учений и иных работ, связанных с любыми видами ядерных установок, включая ядерное оружие и космическую технику.

Порядок и сроки представления налогоплательщиками документов, подтверждающих право на уменьшение налоговой базы, устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга).

В случае, если размер не облагаемой налогом суммы, предусмотренной п. 5 ст. 391 НК РФ, превышает размер налоговой базы, определенной в отношении земельного участка, налоговая база принимается равной нулю.

Статья 392 НК РФ устанавливает особенности определения налоговой базы в отношении земельных участков, находящихся в общей собственности. Так, налоговая база в отношении земельных участков, находящихся в общей долевой собственности, определяется для каждого из налогоплательщиков, являющихся собственниками данного земельного участка, пропорционально его доле в общей долевой собственности. Налоговая база в отношении земельных участков, находящихся в общей совместной собственности, определяется для каждого из налогоплательщиков, являющихся собственниками данного земельного участка, в равных долях.

Если при приобретении здания, сооружения или другой недвижимости к приобретателю (покупателю) в соответствии с законом или договором переходит право собственности на ту часть земельного участка, которая занята недвижимостью и необходима для ее использования, налоговая база в отношении данного земельного участка для указанного лица определяется пропорционально его доле в праве собственности на данный земельный участок.

Если приобретателями (покупателями) здания, сооружения или другой недвижимости выступают несколько лиц, налоговая база в отношении части земельного участка, которая занята недвижимостью и необходима для ее использования, для указанных лиц определяется пропорционально их доле в праве собственности (в площади) на указанную недвижимость.

В соответствии со ст. 393 НК РФ налоговым периодом при уплате земельного налога признается календарный год. Отчетными периодами для налогоплательщиков-организаций и физических лиц, имеющих статус индивидуальных предпринимателей, признаются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

Налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и не могут превышать:

1. 0,3 % в отношении земельных участков:
 - отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях и используемых для сельскохозяйственного производства;
 - занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, приходящейся на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или предоставленных для жилищного строительства;

- предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства;
- 2. 1,5 % в отношении прочих земельных участков.

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка.

Статья 395 НК РФ предусматривает льготы при уплате земельного налога. Так, освобождаются от налогообложения:

1. организации и учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ – в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения возложенных на эти организации и учреждения функций;
2. организации – в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования;
3. организации – в отношении земельных участков, непосредственно занятых объектами мобилизационного назначения и (или) мобилизационными мощностями, законсервированными и (или) не используемыми в производстве; всеми видами мобилизационных запасов (резервов) и другим имуществом мобилизационного назначения, отнесенным к создаваемым по решениям органов государственной власти страховым запасам; испытательными полигонами, снаряжательными базами, аэродромами, объектами единой системы организации воздушного движения, отнесенными в соответствии с законодательством к объектам особого назначения;
4. религиозные организации – в отношении принадлежащих им земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения религиозного и благотворительного назначения;
5. общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80 %, – в

отношении земельных участков, используемых ими для осуществления уставной деятельности;

- организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов указанных общероссийских общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50 %, а их доля в фонде оплаты труда – не менее 25 %, – в отношении земельных участков, используемых ими для производства и (или) реализации товаров (за исключением подакцизных товаров, минерального сырья и иных полезных ископаемых, а также иных товаров по перечню, утверждаемому Правительством РФ по согласованию с общероссийскими общественными организациями инвалидов), работ и услуг (за исключением брокерских и иных посреднических услуг);
- учреждения, единственными собственниками имущества которых являются указанные общероссийские общественные организации инвалидов, – в отношении земельных участков, используемых ими для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных целей социальной защиты и реабилитации инвалидов, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям;
- 6. организации народных художественных промыслов – в отношении земельных участков, находящихся в местах традиционного бытования народных художественных промыслов и используемых для производства и реализации изделий народных художественных промыслов;
- 7. физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов – в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов;

8. научные организации Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии архитектуры и строительных наук, Российской академии художеств – в отношении земельных участков, находящихся под зданиями и сооружениями, используемых ими в целях научной (научно-исследовательской) деятельности.

Порядок исчисления налога и авансовых платежей по налогу регулируется ст. 396 НК РФ. Сумма налога исчисляется по истечении налогового периода как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы, если иное не предусмотрено пунктами 15 и 16 ст. 396 НК РФ.

Налогоплательщики-организации исчисляют сумму налога (сумму авансовых платежей по налогу) самостоятельно. Налогоплательщики-физические лица, являющиеся индивидуальными предпринимателями, исчисляют сумму налога (сумму авансовых платежей по налогу) самостоятельно в отношении земельных участков, используемых ими в предпринимательской деятельности.

В то же время, если иное не предусмотрено НК РФ, сумма налога (сумма авансовых платежей по налогу), подлежащая уплате в бюджет налогоплательщиками, являющимися физическими лицами, исчисляется налоговыми органами.

Представительный орган муниципального образования (законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) при установлении налога вправе предусмотреть уплату в течение налогового периода не более двух авансовых платежей по налогу для налогоплательщиков, являющихся физическими лицами, уплачивающих налог на основании налогового уведомления.

Сумма авансового платежа по налогу, подлежащая уплате налогоплательщиком-физическим лицом, уплачивающим налог на основании налогового уведомления, исчисляется как произведение соответствующей налоговой базы и установ-

ленной нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) доли налоговой ставки в размере, не превышающем одной второй налоговой ставки, установленной в соответствии со статьей 394 НК РФ, в случае установления одного авансового платежа, и одной третьей налоговой ставки в случае установления двух авансовых платежей.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет по итогам налогового периода, определяется как разница между суммой налога, исчисленной в соответствии с пунктом 1 ст. 396 НК РФ, и суммами подлежащих уплате в течение налогового периода авансовых платежей по земельному налогу.

Налогоплательщики, в отношении которых отчетный период определен как квартал, исчисляют суммы авансовых платежей по налогу по истечении первого, второго и третьего квартала текущего налогового периода как одну четвертую соответствующей налоговой ставки процентной доли кадастровой стоимости земельного участка по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом.

В случае возникновения (прекращения) у налогоплательщика в течение налогового (отчетного) периода права собственности (постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения) на земельный участок (его долю) исчисление суммы земельного налога (суммы авансового платежа по налогу) в отношении данного земельного участка производится с учетом коэффициента, определяемого как отношение числа полных месяцев, в течение которых данный земельный участок находился в собственности (постоянном (бессрочном) пользовании, пожизненном наследуемом владении) налогоплательщика, к числу календарных месяцев в налоговом (отчетном) периоде, если иное не предусмотрено ст. 396 НК РФ. При этом если возникновение (прекращение) указанных прав произошло до 15-го числа соответствующего месяца включительно, за полный месяц принимается месяц возникновения указанных прав. Если возникнове-

ние (прекращение) указанных прав произошло после 15-го числа соответствующего месяца, за полный месяц принимается месяц прекращения указанных прав.

В отношении земельного участка (его доли), перешедшего (перешедшей) по наследству к физическому лицу, налог исчисляется начиная с месяца открытия наследства.

Представительный орган муниципального образования (законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) при установлении налога вправе предусмотреть для отдельных категорий налогоплательщиков право не исчислять и не уплачивать авансовые платежи по земельному налогу в течение налогового периода.

Налогоплательщики, имеющие право на налоговые льготы, должны представить документы, подтверждающие такое право, в налоговые органы по месту нахождения земельного участка, признаваемого объектом налогообложения в соответствии со статьей 389 НК РФ.

В случае возникновения (прекращения) у налогоплательщиков в течение налогового (отчетного) периода права на налоговую льготу исчисление суммы налога (суммы авансового платежа по налогу) в отношении земельного участка, по которому предоставляется право на налоговую льготу, производится с учетом коэффициента, определяемого как отношение числа полных месяцев, в течение которых отсутствует налоговая льгота, к числу календарных месяцев в налоговом (отчетном) периоде. При этом месяц возникновения права на налоговую льготу, а также месяц прекращения указанного права принимается за полный месяц.

В отношении земельных участков, приобретенных в собственность физическими и юридическими лицами на условиях осуществления на них жилищного строительства, за исключением индивидуального жилищного строительства, исчисление суммы налога (суммы авансовых платежей по налогу) производится с учетом коэффициента 2 в течение трехлетнего срока проектирования и строительства вплоть до го-

сударственной регистрации прав на построенный объект недвижимости.

В случае завершения такого жилищного строительства и государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости до истечения трехлетнего срока проектирования и строительства сумма налога, уплаченного в течение периода проектирования и строительства сверх суммы налога, исчисленной с учетом коэффициента 1, признается суммой излишне уплаченного налога и подлежит зачету (возврату) налогоплательщику в общеустановленном порядке.

В отношении земельных участков, приобретенных в собственность физическими и юридическими лицами на условиях осуществления на них жилищного строительства, за исключением индивидуального жилищного строительства, исчисление суммы налога (суммы авансовых платежей по налогу) производится с учетом коэффициента 4 в течение периода проектирования и строительства, превышающего трехлетний срок, вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости.

В отношении земельных участков, приобретенных в собственность физическими лицами для индивидуального жилищного строительства, исчисление суммы земельного налога (суммы авансовых платежей по налогу) производится с учетом коэффициента 2 в течение периода проектирования и строительства, превышающего десятилетний срок, вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости.

Налог и авансовые платежи по налогу подлежат уплате налогоплательщиками в порядке и сроки, которые установлены нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга).

При этом срок уплаты налога для налогоплательщиков организаций или физических лиц, являющихся индивидуальными предпринимателями, не может быть установлен ранее срока, предусмотренного пунктом 3 статьи 398 НК РФ.

В течение налогового периода налогоплательщики уплачивают авансовые платежи по налогу, если нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) не предусмотрено иное. По истечении налогового периода налогоплательщики уплачивают сумму налога, исчисленную в порядке, предусмотренном пунктом 4 статьи 396 НК РФ. Налог и авансовые платежи по налогу уплачиваются в бюджет по месту нахождения земельных участков, признаваемых объектом налогообложения в соответствии со статьей 389 НК РФ.

Налогоплательщики, являющиеся физическими лицами, уплачивают налог и авансовые платежи по налогу на основании налогового уведомления, направленного налоговым органом.

Статья 398 НК РФ содержит норму, устанавливающую что налогоплательщики-организации или физические лица, являющиеся индивидуальными предпринимателями, по истечении налогового периода представляют в налоговый орган по месту нахождения земельного участка налоговую декларацию по земельному налогу. Форма этой декларации утверждается Министерством финансов РФ.

Налогоплательщики-организации или физические лица, являющиеся индивидуальными предпринимателями, уплачивающие в течение налогового периода авансовые платежи по налогу, по истечении отчетного периода представляют в налоговый орган по месту нахождения земельного участка налоговый расчет по авансовым платежам по налогу. Форма налогового расчета по авансовым платежам по земельному налогу также утверждается Министерством финансов РФ.

Налоговые декларации по налогу представляются налогоплательщиками не позднее 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

7.3. Оценка земельного участка

Рыночная стоимость земельного участка

В соответствии с п. 1 ст. 66 Земельного кодекса РФ, рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с федеральным законом об оценочной деятельности. Вопросы оценки недвижимости, в том числе и земельных участков, регулируются Федеральным законом от 29.07.98 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Закон определяет правовые основы регулирования оценочной деятельности в отношении объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям, физическим и юридическим лицам, для совершения сделок с объектами оценки (ст. 2 Закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»).

Под оценочной деятельностью понимается деятельность соответствующих субъектов, направленная на установление оценки рыночной или иной стоимости объектов.

Основная задача законодательства об оценочной деятельности – определение стоимости объектов оценки, к которым ст. 5 Закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» относит отдельные материальные объекты (вещи); совокупность вещей, составляющих имущество лица, в том числе имущество определенного вида (движимое или недвижимое, в том числе предприятия); право собственности и иные вещные права на имущество или отдельные вещи из состава имущества и др.

Субъектами оценочной деятельности признаются юридические и физические лица (индивидуальные предприниматели), которые занимаются оценочной деятельностью и которые именуются. Субъектами оценочной деятельности являются потребители услуг оценщиков, т.е. заказчики.

Статья 6 Закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» закрепляет право Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, физических лиц и юридических лиц на ведение оценщиком оценки любых принадле-

жащих им объектов оценки на основаниях и условиях, предусмотренных указанным Законом. Согласно ст. 8 Закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», оценка требуется в случае вовлечения в сделку объектов оценки, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам РФ либо муниципальным образованиям. Такими основаниями являются случаи, когда необходимо определить стоимость объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ или муниципальной собственности, в целях их приватизации, сдачи в доверительное управление, в аренду; при использовании указанных объектов в качестве предмета залога; при их продаже или ином отчуждении; при переуступке долговых обязательств, связанных с данными объектами. Оценка необходима, когда объекты передаются в качестве вклада в уставные капиталы, фонды юридических лиц, а также при возникновении спора о стоимости объекта, в том числе: при национализации имущества, ипотечном кредитовании физических и юридических лиц в случаях споров о величине стоимости предмета ипотеки; при составлении брачных контрактов и разделе имущества разводящихся супругов по требованию одной или обеих сторон, если возникает спор о стоимости имущества. Кроме того, оценка обязательна при выкупе или ином предусмотренном законодательством РФ изъятии имущества у собственников для государственных или муниципальных нужд и при оценке в целях контроля за правильностью уплаты налогов в случае возникновения спора об исчислении налогооблагаемой базы.

В ст. 3 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» закреплено понятие рыночной стоимости. *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.

Стоимость имущества является рыночной при соблюдении следующих условий:

- 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.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», установление рыночной стоимости имущества необходимо, если в нормативном правовом акте, содержащем требование обязательного проведения оценки какого-либо объекта оценки, либо в договоре об оценке объекта оценки не определен конкретный вид стоимости объекта оценки; в этом случае установлению подлежит рыночная стоимость данного объекта. В законодательстве урегулирован также порядок оценочной деятельности. Основанием для оценки объекта является договор между оценщиком и заказчиком (ст. 9 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»). Договором между оценщиком и заказчиком может быть предусмотрено проведение данным оценщиком оценки конкретного или нескольких объектов либо долговременное обслуживание заказчика по его заявлениям. В случаях, предусмотренных законодательством РФ, оценка объекта, в том числе повторная, может быть проведена оценщиком на основании определения суда, арбитражного суда, третейского суда, а также по решению уполномоченного органа.

Кадастровая стоимость земельного участка

В отличие от рыночной стоимости земельных участков, кадастровая стоимость представляет собой нормативно-рассчитываемую стоимость земельных участков. Согласно п. 5

ст. 65 Земельного кодекса РФ, кадастровая стоимость земельного участка должна устанавливаться в процентах от рыночной стоимости участка и применяться главным образом в целях налогообложения.

Для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель (ст. 66 ЗК РФ). В случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость земельного участка устанавливается в процентах от его рыночной стоимости.

Правила проведения государственной кадастровой оценки земель утверждены постановлением Правительства РФ от 08.04.00 г. № 316. Государственная кадастровая оценка земель проводится Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости, его территориальными органами, а также находящимися в их ведении предприятиями и организациями. К указанным работам могут привлекаться лица, имеющие лицензию на осуществление оценочной деятельности.

Государственная кадастровая оценка земель проводится для определения кадастровой стоимости земельных участков различного целевого назначения. Оценка земель основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования. При оценке земель принимаются во внимание сервитуты, а также иные ограничения (обременения) прав пользования землей, установленные в законодательном, административном и судебном порядке. Государственная кадастровая оценка земель городских и сельских поселений, садоводческих, огороднических и дачных объединений осуществляется на основании статистического анализа рыночных цен и иной информации об объектах недвижимости, а также иных 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 осуществляется на основе капитализации расчетного рентного дохода или

исходя из затрат, необходимых для воспроизводства и (или) сохранения и поддержания ценности их природного потенциала.

Органы исполнительной власти субъектов Федерации по представлению территориальных органов Федерального агентства кадастра объектов недвижимости утверждают результаты государственной кадастровой оценки земель. Методические и нормативно-технические документы, необходимые для государственной кадастровой оценки земель, разрабатываются и утверждаются федеральным органом исполнительной государственного управления земельными ресурсами по согласованию с уполномоченным органом контроля за оценочной деятельностью в Российской Федерации и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Споры, возникающие при государственной кадастровой оценке земель, рассматриваются в судебном порядке.

Нормативная цена земли

Нормативная цена земли представляет собой фиксированную, законодательно устанавливаемую цену на землю, применяемую в установленных законодательством случаях с целью обеспечения государственных интересов. Так, в соответствии со ст. 25 Закона РФ «О плате за землю» (*ныне утратил силу*), она применяется в качестве стартовой цены земли при выкупе земельных участков в связи с приватизацией объектов государственной и муниципальной собственности, при продаже участков для индивидуального предпринимательства, передаче земли по наследству, дарении и получении банковского кредита под залог земельного участка и др.

Согласно постановления Правительства РФ от 15.03.97 г. № 319 «О порядке определения нормативной цены земли», нормативная цена земли применяется в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и ежегодно определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации для земель различного целевого назначения по оценочным зонам, административным районам, поселениям или их группам.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право вводить повышающие коэффициенты к установленному законом размеру нормативной цены земли в зависимости от уровня рыночных цен на землю в данном регионе, с учетом региональных условий. Установленная таким образом региональная нормативная цена земли не должна превышать 75% от уровня рыночных цен на землю соответствующей ценовой зоны в данном регионе.

Региональная нормативная цена земли может, в свою очередь, корректироваться органами местного самоуправления путем введения повышающих или понижающих коэффициентов, но не более, чем на 25%.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные формы платы за землю.
2. Что является целью платы за землю?
3. Кто признается налогоплательщиками земельного налога?
4. Что понимают под налоговой базой при исчислении земельного налога?
5. Дайте определение рыночной стоимости земельного участка.

Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 671 с.
2. Жариков Ю.Г. Земельное право России: учеб. – М.: КНОРУС, 2006. – 480 с.
3. Земельное право: Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова – М.: ООО «ТК Велби», 2004. – 400 с.

Дополнительная литература

1. Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – 336 с.

2. Гусев Р.К. Земельное право. Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002.- 208 с. – (Право в вопросах и ответах).
3. Постатейные комментарии к Земельному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / Отв. ред.: доктор юридических наук, профессор Г.Е. Быстров, доктор юридических наук, профессор Б.Д. Клюкин. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – 649 с.
4. Ялбулганов А.А. Постатейный комментарий к Закону Российской Федерации «О плате за землю». – М.: Спарк, 2003. – 139 с.

ТЕМА 8.

Защита прав на землю и разрешение земельных споров

8.1. Понятие и общая характеристика земельных споров

Земельный спор представляет собой конфликт, возникающий между субъектами права на землю, а также между ними и государственными органами, органами местного самоуправления по вопросам собственности на землю, землевладения и землепользования. Предметом земельного спора может являться любая конфликтная ситуация, связанная с земельным участком, его границами, размерами и т.д.

Земельные споры обычно определяются как разрешаемые в установленном порядке разногласия, возникающие между участниками земельных правоотношений, по поводу реализации имеющихся у них субъективных прав и (или) исполнения соответствующих обязанностей. Отличительной чертой земельных споров является их содержание, заключенное в предмете и основании спора, которое неразрывно связано со спецификой общественных отношений, регулируемых земельным законодательством¹.

Сторонами в спорах, помимо собственников земли, землевладельцев и землепользователей, могут быть любые юридические и физические лица, нарушившие их законные ин-

¹ Земельное право РФ: Учебник для вузов / Ю.Г. Жариков, В.Х. Улюкаев, Г.А. Ларионов и др.; под ред. В.Х. Улюкаева. – М.: Былина, 2003. – С. 215.

тересы, а также органы власти и управления, принявшие решение по земельным вопросам, вызвавшим несогласие со стороны-истца.

Споры могут возникать и между самими государственными органами – в случае несогласия нижестоящего органа с вышестоящим по поводу, например, предоставления земельного участка. Здесь имеет место земельный спор, поскольку в конечном счете его объектом является земля.

Земельные споры разрешаются в судебном порядке посредством искового производства, за исключением рассматриваемых с соблюдением обязательного внесудебного (претензионного) порядка, а также споров, переданных на рассмотрение третейского суда.

В зависимости от характера земельного спора его субъекты процессуально равноправны. Так, законодательство Российской Федерации о гражданском и арбитражном судопроизводстве гарантирует сторонам спора равные права по представлению доказательств и состязательному участию в их исследовании. Сообразно распределено и бремя доказывания фактических данных, на которые ссылаются стороны спора.

В зависимости от содержания разногласий по поводу реализации субъективных прав и (или) исполнения обязанностей участниками земельных правоотношений земельные споры классифицируются на:

- споры о признании права на земельный участок;
- споры о присуждении исполнения определенного действия в пользу заинтересованного участника земельных правоотношений или воздержания от его исполнения;
- споры об изменении или прекращении земельных правоотношений¹.

Основанием для рассмотрения споров о признании права на земельный участок являются нормы ст. 12 Гражданского кодекса РФ и ст. 59 Земельного кодекса РФ. Признание права на

¹ Земельное право РФ: Учебник для вузов / Ю.Г. Жариков, В.Х. Улюкаев, Г.А. Ларионов и др.; под ред. В.Х. Улюкаева. – М.: Былина, 2003. – С. 217.

земельный участок осуществляется в судебном порядке при условии предоставления заинтересованным лицом доказательств, подтверждающих принадлежность земельного участка (соответствующего права на его использование). Признание права на земельный участок рассматривается как один из способов защиты прав на землю. Судебное решение, установившее право на землю, является юридическим основанием, при наличии которого органы государственной регистрации прав на недвижимое имущество сделок с ним обязаны осуществить государственную регистрацию на землю или сделки с землей в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». В случае, если решение суда не содержит сведений, которые регистратор прав обязан внести в Единый государственный реестр прав, регистратор или правообладатель при наличии в письменной форме заключения регистратора вправе запросить суд о порядке исполнения данного решения.

Споры о присуждении основываются на требовании реализации корреспондирующей связи между субъективным правом и соответствующей обязанностью при условии ее невыполнения или ненадлежащего выполнения обязанным лицом. Так, например, на основании решения суда лицо, виновное в нарушении прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков, может быть принуждено к исполнению обязанности в натуре (восстановлению плодородия почв, восстановлению земельных участков в прежних границах, возведению снесенных зданий, строений, сооружений или сносу незаконно возведенных зданий, строений, сооружений, восстановлению межевых и информационных знаков, устранению других земельных правонарушений и исполнению возникших обязательств). В число последствий утраты собственником здания, строения, сооружения, права пользования земельным участком, на котором они находятся, законодатель включает возможность предъявления собственником земельного участка требований об осво-

бождении участка от указанной недвижимости и приведении участка в первоначальное состояние.

Споры об изменении или прекращении земельных правоотношений вызваны необходимостью судебного установления по вопросам толкования юридических фактов, являющихся основанием изменения или прекращения земельных правоотношений. Конфликт сторон спора может заключаться в признании или непризнании соответствующих юридических фактов в качестве основания изменения или прекращения правоотношений. Так, например, если собственник не согласен с решением об изъятии у него земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо с ним не достигнуто соглашение о выкупной цене или других условиях выкупа, государственный орган, принявший такое решение, может предъявить в суд иск о выкупе земельного участка. Этот иск может быть предъявлен в течение двух лет с момента направления собственнику участка уведомления о предстоящем изъятии земельного участка.

В зависимости от порядка рассмотрения земельные споры подразделяются на:

- споры, рассматриваемые с обязательным соблюдением предварительной (преюдиционной) внесудебной процедуры;
- споры, рассматриваемые непосредственно в судебных органах;
- споры, переданные сторонами на разрешение в третейский суд¹.

8.2. Порядок рассмотрения земельных споров

Согласно ст. 64 Земельного кодекса РФ, земельные споры рассматриваются в судебном порядке. До принятия дела к

¹ Земельное право РФ: Учебник для вузов / Ю.Г. Жариков, В.Х. Улюкаев, Г.А. Ларионов и др.; под ред. В.Х. Улюкаева. – М.: Былина, 2003. – С. 219.

производству земельный спор может быть передан сторонами на разрешение а третейский суд.

В соответствии с процессуальным законодательством РФ при подаче искового заявления в суд предъявляются доказательства, подтверждающие выполнение обязательного досудебного порядка урегулирования спора, если такой порядок предусмотрен федеральным законом и договором.

Применительно к земельным спорам досудебная (претензионная) стадия установлена в следующих случаях:

- рассмотрение встречных требований к границам приватизируемых садовых, огородных и дачных земельных участков специально создаваемой комиссией по подготовке материалов для приватизации, включая формирование предложений об урегулировании спора (п. 2 ст. 28 Федерального закона от 15.04.98 г. «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»);
- рассмотрение споров между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями о разграничении государственной собственности на землю (ст. 7 Федерального закона от 17.07.02 г. «О разграничении государственной собственности на землю»);
- рассмотрение споров о местоположении выделяемого земельного участка в счет земельной доли и размере компенсации оставшимся участникам долевой собственности с использованием согласительных процедур, порядок проведения которых устанавливается Правительством РФ (п. 2 ст. 13 Федерального закона от 24.07.02 г. «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);
- рассмотрение спора, переданного в третейский суд по соглашению сторон (ст. 5 Федерального закона от 24.07.02 г. «О третейских судах в Российской Федерации»).

Последствием несоблюдения отмеченной досудебной процедуры является возвращение искового заявления судом с указанием причин данного решения. Это обстоятельство не препятствует повторному обращению истца в суд с иском к тому же ответ-

чику, о том же предмете и по тем же основаниям, если истцом будет устранено допущенное процессуальное нарушение.

В отличие от ранее названных категорий дел, административное рассмотрение споров не является необходимой стадией, предшествующей обращению в суд. Применение рекомендаций, выработанных для разрешения спора административными органами, остается на усмотрение сторон.

Исковые дела по спорам, возникающим из земельных правоотношений, с участием граждан, организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления рассматриваются и разрешаются федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями. При этом из подсудности данных судов исключены экономические споры и другие дела, отнесенные законодательством РФ к ведению арбитражных судов.

Мировые судьи как низовое звено гражданского судопроизводства рассматривают в качестве суда первой инстанции дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества (в том числе и земельные участки) независимо от цены иска; дела по имущественным спорам при цене иска, не превышающей пятисот минимальных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом на день подачи заявления; дела об определении порядка пользования имуществом, включая порядок пользования земельными участками, находящимися в общей собственности; федеральными законами к подсудности мировых судей могут быть отнесены и другие дела.

В остальных случаях гражданские дела, подсудные судам общей юрисдикции, рассматриваются по первой инстанции районными судами, за исключением дел, подсудных военным и иным специализированным судам, верховным судам республик, краевому, областному суду, суду городов федерального значения, суду автономной области и автономного округа, а также Верховному Суду РФ.

По общему правилу определения территориальной подсудности, иск предъявляется в суд по месту жительства ответчика. Иск к организации предъявляется в суд по месту нахождения организации. Однако для ряда категорий споров пре-

дусмотрена исключительная подсудность: иски о правах на земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, леса, многолетние насаждения, другие объекты, прочно связанные с землей, а также об освобождении имущества от ареста предъявляются в суд по месту нахождения этих объектов или арестованного имущества.

Вопросы подведомственности земельных споров судам общей юрисдикции разъяснены в постановлении Пленума Верховного Суда от 22.04.92 г. «О некоторых вопросах, возникших у судов при применении законодательства о земельной реформе». Суд вправе принять к своему производству и рассмотреть по существу любые споры, связанные с земельными отношениями, одной из сторон которых являются граждане, за исключением занимающихся предпринимательской деятельностью (в т.ч. ведущих крестьянское (фермерское) хозяйство), если спор возник в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности, а также по жалобам указанных лиц на решения местной администрации по земельным вопросам. Судам, в частности, подведомственны:

- требования о признании неправомерным отказа местной администрации в предоставлении земельного участка, в том числе для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, ведения личного подсобного хозяйства, строительства индивидуального жилого дома, садоводства и огородничества, сенокошения, выпаса скота;
- требования о признании неправомерным прекращения права пользования или аренды земельными участками;
- требования о возмещении убытков, причиненных изъятием, выкупом или временным занятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей или ухудшением качества земель в результате влияния, вызванного деятельностью предприятий, учреждений и граждан;
- требования о возмещении убытков, причиненных в результате неправомерного занятия земельного участка,

его загрязнения, порчи и других нарушений прав собственников земельных участков и землепользователей;

- требования о возмещении убытков, понесенных собственником земли, землепользователем в связи с проведением изыскательских работ;
- жалобы на решения местной администрации о предоставлении земельного участка другим лицам, которыми ущемлены права и охраняемые законом интересы собственника, землепользователя;
- споры между собственниками индивидуальных жилых строений, расположенных на смежных (соседних) земельных участках, об устранении препятствий в пользовании земельным участком, в том числе в случае, когда оспариваются его границы и размеры;
- споры между садоводческим товариществом и его членами, споры членов товарищества между собой, а также споры между супругами, в том числе и бывшими, по поводу раздела земельного участка или определения порядка пользования этим участком.

Арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Участниками спорных правоотношений могут быть юридические лица, индивидуальные предприниматели, а в случаях, предусмотренных Арбитражным процессуальным кодексом РФ (АПК РФ) и иными федеральными законами, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, государственные органы, органы местного самоуправления, иные организации и должностные лица, образования, не имеющие статуса юридического лица, и граждане, не имеющие статуса индивидуального предпринимателя.

Дела, подведомственные арбитражным судам, рассматриваются в первой инстанции арбитражными судами республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, за исключением дел, отнесенных к подсудности Высшего Арбитражного Суда РФ, в т.ч. экономические споры между Российской Федерацией и

субъектами Российской Федерации, а также между субъектами Российской Федерации.

Как и в гражданском судопроизводстве, по общему правилу территориальной подсудности, иски предъявляются в арбитражный суд субъекта Российской Федерации по месту нахождения или месту жительства ответчика. В исключение из правила иски о правах на земельные участки и другое недвижимое имущество предъявляются в арбитражный суд по месту нахождения этого имущества.

В соответствии с вышеупомянутой ст. 64 (п. 2) Земельного кодекса РФ, до принятия дела к производству судом земельный спор может быть передан сторонами на разрешение в третейский суд. Спор может быть передан в третейский суд при наличии заключенного между сторонами письменного третейского соглашения. Правила третейского разбирательства определяются согласно Федеральному закону «О третейских судах в Российской Федерации».

8.3. Способы защиты прав на землю

В соответствии с конституционными положениями, в Российской Федерации гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина. При этом каждый может защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Согласно ст. 12 Гражданского кодекса РФ, защита гражданских прав осуществляется путем:

- признания права;
- восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;
- признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки;
- признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;
- самозащиты права;

- присуждения к исполнению обязанности в натуре;
- возмещения убытков;
- взыскания неустойки;
- компенсации морального вреда;
- прекращения или изменения правоотношения;
- неприменения судом акта государственного органа, органа местного самоуправления, противоречащего закону.

Статья 60 Земельного кодекса РФ закрепляет положение о том, что нарушенное право на земельный участок подлежит восстановлению в случаях:

1. признания судом недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, повлекших за собой нарушение права на земельный участок;
2. самовольного занятия земельного участка;
3. в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

Действия, нарушающие права на землю граждан и юридических лиц или создающие угрозу их нарушения, могут быть пресечены путем:

1. признания недействительными в судебном порядке в соответствии со ст. 61 Земельного кодекса РФ не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления;
2. приостановления исполнения не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления;
3. приостановления промышленного, гражданско-жилищного и другого строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения агрохимических, лесомелиоративных, геологоразведочных, поисковых, геодезических и иных работ в порядке, установленном Правительством РФ;
4. восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения.

Ненормативный акт исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующий закону или иным нормативным правовым актам и нарушающий права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица в области использования и охраны земель, может быть признан судом недействительным. При этом убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего закону и нарушающего права на землю и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица акта исполнительного органа государственной власти, подлежат возмещению исполнительным органом государственной власти, издавшим такой акт.

Убытки, причиненные нарушением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, подлежат возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. На основании решения суда лицо, виновное в нарушении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, может быть принуждено к исполнению обязанности в натуре (восстановлению плодородия почв, восстановлению земельных участков в прежних границах, возведению снесенных зданий, строений, сооружений или сносу незаконно возведенных зданий, строений, сооружений, восстановлению межевых и информационных знаков, устранению других земельных правонарушений и исполнению возникших обязательств).

Контрольные вопросы

1. Дайте определение земельного спора.
2. Как классифицируются земельные споры в зависимости от содержания спора?
3. Кто может выступать участником земельного спора?

4. Каков порядок разрешения земельных споров?
5. Назовите основные способы защиты прав на землю.

Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Жариков Ю.Г. Земельное право России: учеб. – М.: КНОРУС, 2006. – 480 с.
2. Земельное право: Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова – М.: ООО «ТК Велби», 2004. – 400 с.
3. Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – 336 с.

Дополнительная литература

1. Гусев Р.К. Земельное право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – 208 с. – (Право в вопросах и ответах).
2. Постатейные комментарии к Земельному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / Отв. ред.: доктор юридических наук, профессор Г.Е. Быстров, доктор юридических наук, профессор Б.Д. Клюкин. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», ИНФРА-М, 2002. – 649 с.
3. Путятина Н.С. Земельные споры: Комментарии. Судебная и адвокатская практика. Образцы документов. – М.: Право и закон; КолосС, 2003. – 432 с.
4. Судебная практика по земельным спорам. Книга 3. Часть 1 / Руководитель коллектива составителей П.В. Крашениников. – М.: Статут, 2004. – 607 с.
5. Судебная практика по земельным спорам. Книга 3. Часть 2 / Руководитель коллектива составителей П.В. Крашениников. – М.: Статут, 2004. – 782 с.
6. Судебная практика по земельным спорам / сост. Д.А. Ждан-Пушкина. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 240 с.

ТЕМА 9.

Юридическая ответственность за земельные правонарушения

9.1. Понятие, содержание и виды земельных правонарушений

Правовая охрана земель, как один из видов ее охраны, представляет собой совокупность юридических норм, направленных на обеспечение рационального использования земли, сохранение и улучшение ее естественных свойств.

Необходимость правовой охраны земель закреплена в Конституции РФ. Согласно ст. 9 Конституции, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов.

Одним из основных методов правовой охраны земель является юридическая ответственность за земельные правонарушения.

В теории права под *правонарушением* понимают общественно вредное виновное деяние дееспособного субъекта, противоречащее требованиям правовых норм¹.

В литературе по земельному праву встречаются различные определения земельного правонарушения. Так, Р.К. Гусев считает, что *земельное правонарушение* – это виновное противоправное деяние (действие или бездействие), направленное против установленного Конституцией РФ и иным законодательством земельного строя, порядка управления и пользования землей, ее охраны, а

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. – С. 424.

также против земельных прав и интересов юридических лиц и граждан¹.

По мнению О.И. Крассова, земельное правонарушение представляет собой негативное социальное явление, результатом которого является посягательство на существующий в стране земельный правовой порядок, цель которого заключается в обеспечении рационального использования и охране земель и защите лиц, использующих земельные участки².

За совершение земельного правонарушения предусмотрены различные меры юридической ответственности. В правовой науке *юридическую ответственность* определяют как применение к правонарушителю предусмотренных санкций юридической нормы мер государственного принуждения, выражающихся в форме лишений личного, организационного либо имущественного характера³. Юридическая ответственность в широком смысле представляет собой систему принудительных мер, применяемых к физическим и юридическим лицам в случае их неправомерного поведения как участников земельных правоотношений.

Земельное правонарушение, как любое другое правонарушение, характеризуется четырьмя элементами: объектом, субъектом, объективной стороной и субъективной стороной правонарушения.

Ответственность за правонарушение может наступать только при наличии всех четырех элементов, отсутствие хотя бы одного из них исключает ответственность.

Объектом земельного правонарушения являются общественные отношения в области охраны и использования земель. В качестве конкретного предмета правонарушения вы-

¹ Гусев Р.К. Земельное право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – С. 85.

² Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С. 299.

³ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. – С. 435.

ступает конкретный земельный участок, земельные распоряжки, права собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земли.

Объективная сторона земельного правонарушения – это конкретные деяния нарушителя, посягающего на земельные интересы участников земельных отношений, следствием чего является нарушение законных прав физических и юридических лиц и причинение им вреда.

Для объективной стороны земельного правонарушения характерно наличие трех элементов:

1. противоправность поведения;
2. причинение или реальная угроза причинения вреда, либо нарушение иных законных прав участников земельных правоотношений;
3. причинная связь между противоправным поведением и нанесенным вредом или реальной угрозой причинения такого вреда.

Субъекты земельного правонарушения – это конкретные физические или юридические лица – правообладатели земли, которые нарушили нормы земельного законодательства (ими могут быть как граждане Российской Федерации и других государств, так и иностранные предприятия и организации). Субъектами правонарушения выступают также должностные лица или руководящие работники предприятий, организаций, учреждений, в том числе и государственных. Состав субъектов земельного правонарушения зависит от вида правонарушения. Так, субъектами дисциплинарной и материальной ответственности являются должностные лица и работники предприятий и организаций, уголовной – должностные лица и граждане, административной и гражданско-правовой – граждане, должностные лица и юридические лица. В соответствии с действующим законодательством, административная и уголовная ответственность физических лиц наступает с 16-ти лет, гражданско-правовая – с 14 лет (ограниченная), с 18 лет (полная)

Субъективную сторону земельного правонарушения составляет психическое отношение субъекта к совершаемому деянию, т. е. как нарушитель относится к совершаемому деянию. Субъективная сторона характеризуется виной правонарушителя (за исключением случаев ответственности владельца источника повышенной опасности). Закон предусматривает две формы вины: умысел и неосторожность. Умышленным является земельное правонарушение, при котором нарушитель предвидит наступление вредных последствий своего поведения и желает (прямой умысел) либо сознательно допускает (косвенный умысел) их. Неосторожность (халатность) бывает двух видов: самонадеянность (легкомыслие) и небрежность. Самонадеянность имеет место тогда, когда лицо, нарушившее требования закона, предвидело общественно вредные последствия своей деятельности, но легкомысленно рассчитывало избежать их. Небрежность проявляется в том, что лицо не предвидело наступления вредных последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Статьи 62, 74, 75, 76 Земельного кодекса РФ предусматривают следующие виды юридической ответственности за земельные правонарушения: дисциплинарная, материальная, гражданско-правовая, административная и уголовная ответственности.

9.2. Дисциплинарная и материальная ответственность

Меры и порядок применения дисциплинарной и материальной ответственности предусмотрены Трудовым кодексом РФ 2001 г. (далее – ТК РФ), а также иными законодательными актами, указанными в ст. 75 Земельного кодекса РФ.

Согласно ст. 192 ТК РФ, дисциплинарный проступок представляет собой неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей.

Особенность применения *дисциплинарной ответственности* выражается в первую очередь в том, что она наступает по нормам трудового законодательства либо в соответствии со специальными положения уставами, правилами внутреннего распорядка, регулирующими трудовые отношения¹. Объектом дисциплинарного правонарушения является комплекс (совокупность) трудовых и земельных общественных отношений. Субъектом такого правонарушения может выступать лицо, в трудовые обязанности которого входит выполнение функций по организации землепользования, по проведению системы мероприятий, связанных с повышением плодородия почв, охраны земель и т.п. (например, агроном, санитарный врач, работник землеустроительной службы). За совершение дисциплинарного проступка работодатель имеет право применить к нему следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) увольнение по соответствующим основаниям (ст. 192 ТК РФ).

Следует помнить, что ст. 75 ЗК РФ установила дополнительные основания для применения мер дисциплинарного взыскания, а именно в случаях, если в результате ненадлежащего выполнения должностными лицами и работниками своих должностных или трудовых обязанностей организация понесла административную ответственность за проектирование, размещение и ввод в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное (вредное) воздействие на состояние земель, их загрязнение химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами, сточными водами. Указанный состав дисциплинарного проступка предполагает наличие специального субъекта правонарушения, то есть должностных лиц, наделенных полномочиями по проектированию, либо правом по размещению, либо правомочиями по вводу в эксплуатацию определенных промышленных и иных объектов.

¹ Гусев Р.К. Земельное право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – С. 86.

Другой особенностью применения дисциплинарной ответственности являются факты совершенного административного проступка и применения по этому поводу административной ответственности.

Уставами предприятий, организаций могут быть определены дополнительные меры дисциплинарной ответственности. Например, уставами сельскохозяйственных производственных кооперативов предусмотрена такая мера, как исключение из членов кооператива.

Дисциплинарная ответственность наступает только за дисциплинарные проступки, совершенные работником в процессе своей трудовой деятельности при исполнении им своих трудовых обязанностей. Порядок наложения дисциплинарных взысканий регламентируется ст. 193 ТК РФ. Наложение дисциплинарного взыскания не исключает возможности применения более строгих видов ответственности при наличии правовых оснований – административной, уголовной, гражданско-правовой.

Материальная ответственность – это ответственность, устанавливаемая трудовым, а не гражданским законодательством, работников и должностных лиц, по вине которых предприятия, учреждения и организации понесли расходы по возмещению вреда, причиненного земельным правонарушением.

Материальная ответственность заключается в обязанности работника возместить в установленном порядке и в определенных размерах имущественный ущерб, причиненный по его вине предприятию, организации в результате ненадлежащего исполнения им своих трудовых обязанностей.

Для привлечения работника к материальной ответственности необходимы следующие условия ее наступления:

1. причинение работником прямого действительного ущерба. Неполученные доходы (улучшенная выгода) взысканию с работника не подлежат (ст. 238 ТК РФ);

2. противоправное поведение (действие или бездействие) работника;
3. вина (умысел или неосторожность) работника при причинении ущерба;
4. наличие причинной связи между поведением работника и наступившим ущербом.

Наличие всех четырех перечисленных условий дает право работодателю привлечь работника к материальной ответственности.

Трудовое законодательство устанавливает для работника два вида материальной ответственности: ограниченную, которая выражается в обязанности работника возместить причиненный ущерб, но в пределах не более своего среднего месячного заработка (ст. 241 ТК РФ) и полную, только случаях, указанных в ст. 243 ТК РФ.

В ст. 239 ТК РФ перечислены обстоятельства, исключающие материальную ответственность работника: если ущерб возник вследствие непреодолимой силы, нормального хозяйственного риска, крайней необходимости или необходимой обороны либо неисполнения работодателем обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного работнику.

В соответствии со ст. 238 ТК РФ, работник несет материальную ответственность как за прямой действительный ущерб, непосредственно причиненный им работодателю, так и за ущерб, возникший у работодателя в результате возмещения им ущерба иным лицам.

Возмещение ущерба производится независимо от привлечения работника к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действие или бездействие, которыми причинен ущерб работодателю. Порядок взыскания ущерба предусмотрен ст. 248 ТК РФ.

9.3. Административная ответственность

Это вид юридической ответственности нашел наибольшее распространение в сфере землепользования.

Меры административной ответственности за нарушение земельного законодательства установлены ст. 74 Земельного кодекса РФ и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) 2001 г. Так, согласно ст. 74 ЗК РФ, лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную или уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством, причем 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.

Определение административного правонарушения дано в ст. 2.1 КоАП РФ: *административным правонарушением* признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законы субъектов РФ об административных правонарушениях устанавливают административную ответственность.

Административная ответственность заключается в применении специально уполномоченным на то органом государства мер административного наказания за совершение земельного правонарушения.

Административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста (ст. 2.3 КоАП РФ). Должностные лица подлежат административной ответственности за административные правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (ст. 2.4 КоАП РФ). Понятие должностного лица содержится в примечании к указанной статье.

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. При этом назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, так же как привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности юридическое лицо.

Законодательство РФ об административных правонарушениях выделяет следующие виды административных наказаний (ст. 3.2. КоАП РФ): предупреждение; административный штраф; возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного (управление транспортным средством, охоты); административный арест; административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация.

Административная ответственность за нарушение земельного законодательства предусмотрена в виде предупреждения или административного штрафа. *Предупреждение* представляет собой меру административного наказания, выраженную в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме (ст. 3.4 КоАП). *Административный штраф* является денежным взысканием и может выражаться в денежной величине, кратной: минимальному размеру оплаты труда (без учета районных коэффициентов); стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения; сумме неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате на момент окончания

или пресечения административного правонарушения, либо сумме незаконной валютной операции.

Административное наказание назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с КоАП РФ. При назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность. Если виновно юридическое лицо, то учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение, обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность.

По общему правилу, постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения. В то же время, сроки наложения административного наказания за нарушения законодательства об охране окружающей среды предусмотрены в ст. 4.5 КоАП РФ (постановление по делу не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения). При делящемся административном правонарушении сроки исчисляются со дня его обнаружения.

Некоторые земельные правонарушения гл. 7 КоАП РФ относит к правонарушениям в области охраны собственности. Так, ст. 7.1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за самовольное занятие земельного участка или его использование без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости – без документов, решающих хозяйственную деятельность.

Уничтожение межевых знаков границ земельных участков, неуведомление собственником, владельцем или пользователем земельного участка, здания или сооружения, на которых установлены государственные геодезические сети,

стационарные пункты наблюдений за состоянием окружающей среды, ст. 7.2 КоАП РФ рассматривает как административное правонарушение, которое влечет предупреждение или назначение штрафа.

В ст. 7.8 КоАП РФ установлена ответственность за самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Статья 7.9 КоАП РФ предусматривает ответственность за самовольное занятие участка лесного фонда или участка леса, не входящего в лесной фонд. Речь в данном случае идет об использовании этих участков для раскорчевки, возведения построек, переработки древесины, устройства складов и т.п. без надлежащего разрешения на использование этих участков.

Самовольная переуступка права пользования землей, участком лесного фонда, участком леса, не входящим в лесной фонд, а также самовольный обмен земельными или указанными выше участками являются, согласно ст. 7.10 КоАП РФ, административными правонарушениями. Статья 7.16 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения.

Составы земельных правонарушений предусмотрены и в гл. 8 КоАП РФ, которой установлены административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования. Так, предусмотрена административная ответственность за порчу земель (ст. 8.6 КоАП РФ), которая представляет собой самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, его уничтожение, а равно порчу земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

Кроме того, административными правонарушениями являются: невыполнение обязанностей по приведению земель

в состоянии, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.7 КоАП РФ); использование земель не по целевому назначению, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению и охране почв (ст. 8.8 КоАП РФ); нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов (ст. 8.12 КоАП РФ); уничтожение либо повреждение сенокосов и пастбищных угодий, мелиоративных систем, а также дорог на землях лесного фонда или в лесах, не входящих в лесной фонд (ст. 8.30 КоАП РФ).

Нарушениями земельного законодательства являются некоторые административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (гл. 10 КоАП РФ).

Некоторые административные нарушения на транспорте также относятся к земельным правонарушениям (гл. 11 КоАП РФ). Например, распашка земли, покос травы, выпас скота, порубка или повреждение насаждений, снятие дерна или выемка грунта, вываливание мусора, снега либо спуск канализационных, промышленных, мелиоративных или сточных вод в водоотводные сооружения или резервы на полосе отвода автомобильной дороги, прокладка инженерных коммуникаций, установка наружной рекламы, дорожных знаков и указателей либо размещение объектов дорожного сервиса без согласования с дорожными органами, а равно разведение огня на полосе отвода и ближе 100 м от деревянных мостов либо курение на мостах с деревянными настилами признаются согласно ст. 11.21 КоАП РФ административным правонарушением.

Глава 19 КоАП РФ, посвященная административным правонарушениям против порядка управления, устанавливает административную ответственность за нарушение сроков рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков в виде предупреждения и административного штрафа (ст. 19.9 КоАП РФ). Особо отметим, что несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним (в том числе и на земельные участки) также является согласно ст. 19.21 КоАП РФ административным правонарушением.

9.4. Уголовная ответственность

Уголовная ответственность за земельное правонарушение наступает в том случае, когда это нарушение имеет признаки общественно опасного деяния, т. е. является преступлением.

Субъектами преступления могут быть только граждане, включая должностных лиц.

В настоящее время Уголовным кодексом РФ (введен в действие с 1 января 1997 г.) предусмотрена статья об уголовной ответственности за земельные правонарушения – преступления, которая предусматривает несколько составов преступлений под общим наименованием «Порча земли» (ст. 254 УК РФ).

Приведем ее полный текст:

1. Отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной и иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими и биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, – наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.
2. Те же деяния, совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказываются ограничением свободы на срок до трех лет или лишением свободы на тот же срок.
3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть

человека, – наказываются лишением свободы на срок от двух до пяти лет.

Цель указанной статьи – охрана земли путем предотвращения ее порчи, т.е. ухудшения состояния вследствие нарушений правил хозяйственной или иной деятельности, объектом которой является земля.

Под землей рассматриваются любые виды земельных участков, освоенных или неосвоенных, независимо от субъектов и видов прав на землю.

Объективная сторона данного преступления включает в себя:

- действия или бездействие, представляющие собой отравление, загрязнение или иную порчу земли вследствие нарушений правил обращения с ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами в процессе их хранения, использования и транспортировки;
- последствия, состоящие в причинении вреда здоровью человека или окружающей среде;
- причинную связь между действиями (бездействием) и последствиями.

Удобрения, стимуляторы роста растений, ядохимикаты представляют собой вещества, специально предназначенные для использования в сельскохозяйственном производстве либо для любительского или иного некоммерческого выращивания растений. Требования к ним, равно как и правила обращения с ними, закреплены многочисленными нормативными правовыми актами и являются обязательными.

Использование веществ, не являющихся удобрениями, стимуляторами роста растений, и других, не названных в данной статье веществ, исключает возможность ее применения независимо от характера наступивших последствий осуществления хозяйственной или иной деятельности.

Под хозяйственной или иной деятельностью в смысле ст. 254 УК РФ понимаются все виды воздействия на землю с целью достижения определенных хозяйственных или иных

результатов, т.е. выращивание сельскохозяйственных растений, стимулирование дикорастущих растений, проведение экспериментов, связанных с изменением растительного покрова, и прочее.

Не подпадает под признаки данного преступления порча или загрязнение земли в результате промышленного производства, выбросов и сбросов вредных веществ на землю, размещение на земле отходов в тех случаях, когда эти вещества или отходы не относятся к классу опасных химических или биологических веществ.

Земельное законодательство устанавливает особые режимы для почв, подвергшихся сильному негативному воздействию, обозначая их как «деградированные», и определяет перечень таких земель. В частности, это земли, загрязненные токсичными промышленными отходами свыше предельно-допустимых концентраций или радиоактивными веществами свыше предельно-допустимых уровней, и иные. Таким образом, загрязнение, отравление и иная порча земель выражаются в их деградации.

Вред, причиненный здоровью человека, может быть любой степени тяжести – от легкого до тяжелого.

Причинение вреда окружающей среде может выражаться в гибели животных и несельскохозяйственных растений, лесонасаждений, загрязнении водных объектов и гибели водных биоресурсов, загрязнении атмосферного воздуха и т.п.

Совершение указанного преступления в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации является основанием для установления повышенной ответственности.

Субъектом преступления, предусмотренного ст. 254 УК РФ, является лицо, достигшее 16 лет, осуществляющее хозяйственную или иную деятельность, связанную с обращением с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами.

Субъективная сторона характеризуется виной в форме косвенного умысла. Лицо осознает нарушение им правил обращения с указанными веществами, предвидит возможность отравления, загрязнения и иной порчи земли вследствие нарушения им этих правил, а также возможность причинения вреда здоровью человека или окружающей среде, но сознательно допускает их либо относится к наступлению указанных последствий безразлично.

Вторым видом земельных правонарушений, подпадающих под признаки преступления, является регистрация незаконных сделок с землей. На основании ст. 170 УК РФ, регистрация 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 личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения, – наказываются штрафом в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов.

Объективная сторона данного преступления может быть выражена в совершении любого из трех действий в сфере земельных отношений: регистрации незаконных сделок, искажения данных кадастра, занижения размеров платежей.

Совершение указанных деяний предполагает прямой умысел, корыстную или иную личную заинтересованность.

9.5. Гражданско-правовая ответственность

Гражданско-правовая (имущественная) ответственность заключается главным образом в возложении на правонарушителя обязанности возместить потерпевшей

стороне имущественный и моральный вред, причиненный вследствие земельного правонарушения.

Общие положения, касающиеся возмещения вреда, причиненного собственнику земли, землевладельцу, землепользователю или арендатору земельного участка в результате нарушения земельного законодательства, определяются нормами гражданского законодательства.

В соответствии со ст. 15 ГК РФ, лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере.

Согласно ст. 1064 ГК РФ, вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

Аналогичные нормы содержатся в п. 1 ст. 76 ЗК РФ, согласно которой юридические лица, граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельного правонарушения.

Причиненный вред выражается в *убытках*, под которыми понимают расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно было произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которое это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы.

Такое понятие убытков применимо и при регулировании земельных отношений. Так, согласно ст. 62 ЗК РФ, убытки, причиненные нарушением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, подлежат возмещению в полном объеме,

в том числе упущенная выгода, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. На основании решения суда лицо, виновное в нарушении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, может быть принуждено к исполнению обязанности в натуре (восстановлению плодородия почв, восстановлению земельных участков в прежних границах, возведению снесенных зданий, строений, сооружений или сносу незаконно возведенных зданий, строений, сооружений, восстановлению межевых и информационных знаков, устранению других земельных правонарушений и исполнению возникших обязательств).

Статья 76 ЗК РФ содержит положение о том, что 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. Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их захламлении, других видах порчи, самовольном занятии, снос 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.

Убытки возмещаются в исковом порядке по решению судов – по спорам между гражданами и по решению арбитражных судов – по спорам между юридическими лицами и предпринимателями без образования юридического лица.

Специфика земельных отношений, условий причинения вреда и его содержания в случаях нарушения земельного законодательства определяют особенности правового регулирования этих вопросов. Считается, что содержание убытков, причиненных в результате земельного правонарушения, заключается в следующем. Расходы, которые лицо, чье право

нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, – неиспользованные затраты собственника земельного участка, составляющие его убытки, и подлежащие возмещению. Утрата или повреждение имущества может выражаться в порче земель, невозможности ее обработки и использовании в определенных целях. Под неполученным доходом (упущенной выгодой) обычно понимается стоимость сельскохозяйственной продукции, которую потерпевший получил бы со своего участка, если бы его имущественные права не были нарушены¹.

Указанные особенности обуславливают необходимость использования специальных методов исчисления размера убытков, причиненных земле как компоненту (объекту) природы. Статья 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает, что юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

Причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности вред окружающей среде возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Согласно ст. 78 указанного Закона, вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, компенсируется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда. Размер вреда окружающей среде, причиненного нарушением зако-

¹ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юрист, 2004. – С. 302.

нодательства в области охраны окружающей среды, определяется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том деле упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Земельное законодательство предусматривает случаи возмещения убытков, причиненных как правомерными действиями, так и вследствие правонарушения (незаконными действиями причинителя вреда).

Постановлением Правительства РФ от 07.05.03 г. № 262 утверждены «Правила возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц».

Настоящие Правила, в соответствии со статьей 57 ЗК РФ, определяют порядок возмещения собственникам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков или ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, а также возмещения землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд, временным занятием земельных участков, ограничением прав землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц. Причем убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд, включаются в плату за изымаемый земельный

участок (выкупную цену), порядок определения которой регулируется гражданским законодательством.

Основанием для возмещения убытков собственникам земельных участков является:

- а) соглашение о временном занятии земельного участка между собственником земельного участка и лицом, в пользу которого осуществляется временное занятие земельного участка;
- б) акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ограничении прав собственника земельного участка, соглашение о сервитуте;
- в) акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ухудшении качества земель в результате деятельности других лиц;
- г) решение суда.

Основанием для возмещения убытков землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков является:

- а) акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд;
- б) соглашение о временном занятии земельного участка между землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка и лицом, в пользу которого осуществляется временное занятие земельного участка;
- в) акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ограничении прав землепользователя, землевладельца, арендатора земельного участка, соглашение о сервитуте;
- г) акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ухудшении качества земель в результате деятельности других лиц;
- д) решение суда.

Возмещение убытков осуществляется за счет средств 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 собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшение качества земель. Размер убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков изъятием для государственных или муниципальных нужд или временным занятием земельных участков, ограничением прав вышеназванных правообладателей земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, определяется по соглашению сторон и рассчитывается в соответствии с методическими рекомендациями, утверждаемыми специально уполномоченными органами государственной власти.

Споры, связанные с определением размера убытков, рассматриваются в судебном порядке.

Определение размера убытков, причиненных землепользователям и землевладельцам изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд, осуществляется в соответствии с гражданским законодательством. При определении размера убытков, причиненных арендаторам земельных участков изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд, учитываются убытки, которые арендаторы земельных участков несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенная выгода, арендная плата, уплаченная по договору аренды за период после изъятия земельного участка, а также стоимость права на заключение договора аренды земельного участка в случае его заключения на торгах.

При определении размера убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков временным занятием земельных участков, учитываются убытки, которые они несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упу-

щенная выгода, а также расходы, связанные с временным занятием земельных участков.

При определении размера убытков, причиненных собственникам земельных участков ограничением их прав, учитываются разница между рыночной стоимостью земельного участка без учета ограничений прав и рыночной стоимостью земельного участка с учетом этих ограничений, убытки, которые собственники земельных участков несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенная выгода, а также расходы, связанные с ограничением прав. При определении размера убытков, причиненных ограничением прав на земельные участки, учитываются убытки, которые землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенная выгода, а также расходы, связанные с ограничением прав.

При определении размера убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, учитываются убытки, которые они несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенная выгода, а также затраты на проведение работ по восстановлению качества земель.

Контрольные вопросы

1. Что понимают под земельным правонарушением?
2. В чем заключается административная ответственность за земельные правонарушения?
3. Из каких элементов состоит земельное правонарушение?
4. В чем заключается дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения?
5. В чем заключается гражданско-правовая ответственность за земельные правонарушения?

Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 671 с.
2. Жариков Ю.Г. Земельное право России: учеб. – М.: КНОРУС, 2006. – 480 с.
3. Земельное право: Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова – М.: ООО «ТК Велби», 2004. – 400 с.

Дополнительная литература

1. Постатейные комментарии к Земельному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / Отв. ред.: доктор юридических наук, профессор Г.Е. Быстров, доктор юридических наук, профессор Б.Д. Клокин. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – 649 с.
2. Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – 336 с.
3. Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – 656 с.
4. Гусев Р.К. Земельное право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – 208 с. – (Право в вопросах и ответах).
5. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. – М.: Юристъ, 2002. – 1229 с.
6. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Наумов. – М.: Юристъ, 1996. – 824 с.
7. Дубовик О.Л. Экологические преступления: Комментарий к главе 26 Уголовного кодекса Российской Федерации. – М.: Спарк, 1998. – 352 с.

ТЕМА 10.

Правовой режим отдельных категорий земель

10.1. Общая характеристика и особенности правового режима земель сельскохозяйственного назначения

В соответствии со ст. 77 ЗК РФ землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, целевое назначение которых – использование в сельскохозяйственном производстве. Это земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства, т.е. земли, которые в настоящее время уже используются в сельском хозяйстве, и земли, предназначенные для этих целей.

Земли сельскохозяйственного назначения должны находиться за чертой поселений. В случае, если земли, используемые для ведения сельскохозяйственного производства, находятся в пределах территории поселения, то на них распространяется правовой режим земель поселений. Это – зоны сельскохозяйственного использования (ст. 85 ЗК РФ). Не относятся к землям сельскохозяйственного назначения и нелесные земли лесного фонда, используемые для сельскохозяйственного производства (ст. 101 ЗК РФ).

Виды использования земель сельскохозяйственного назначения определены ст. 78 ЗК РФ, согласно которой эти земли могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей:

- гражданами, в том числе ведущими крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество;
- хозяйственными товариществами и обществами, производственными кооперативами, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, иными коммерческими организациями;
- некоммерческими организациями, в том числе потребительскими кооперативами, религиозными организациями;
- казачьими обществами;
- опытно-производственными, учебными, учебно-опытными и учебно-производственными подразделениями научно-исследовательских организаций, образовательных учреждений сельскохозяйственного профиля и общеобразовательных учреждений;
- общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для сохранения и развития их традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов.

Сельскохозяйственные угодья – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), – в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает среднерайонный уровень, могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается.

В целях перераспределения земель для сельскохозяйственного производства, создания и расширения крестьянских

(фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, ведения садоводства, животноводства, огородничества, сенокошения, выпаса скота в составе земель сельскохозяйственного назначения создается фонд перераспределения земель (ст. 80 ЗК РФ).

Фонд перераспределения земель формируется за счет земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, поступающих в этот фонд:

1. при добровольном отказе от земельного участка;
2. если нет наследников ни по закону, ни по завещанию, либо ни один из наследников не принял наследство, либо все наследники лишены завещателем наследства, либо наследник отказался от наследства в пользу государства или отказался от наследства без указания, в пользу кого он отказывается от наследства;
3. при принудительном изъятии земельного участка в случаях, предусмотренных настоящим ЗК РФ и другими федеральными законами.

Использование земель фонда перераспределения земель осуществляется в соответствии со статьей 78 ЗК РФ в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, причем сведения о наличии земель в фонде перераспределения земель являются общедоступными.

Согласно ст. 81 ЗК РФ, гражданам, изъявившим желание вести крестьянское (фермерское) хозяйство, земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения предоставляются в соответствии с ЗК РФ, а также федеральным законом от 11.06.03 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

Крестьянское (фермерское) хозяйство (далее – фермерское хозяйство) представляет собой объединение граждан, связанных родством и (или) свойством, имеющих в общей собственности имущество и совместно осуществляющих производственную и иную хозяйственную деятельность (производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию сельскохозяйственной продукции), основанную на их личном участии (ст. 1 Закона «О крестьянском (фермерском) хозяйст-

ве»). Допускается создание фермерского хозяйства одним гражданином.

Фермерское хозяйство осуществляет предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, к которой применяются правила гражданского законодательства, регулирующие деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из федерального закона, иных нормативных правовых актов Российской Федерации или существа правовых отношений.

В состав имущества фермерского хозяйства могут входить земельный участок, насаждения, хозяйственные и иные постройки, мелиоративные и другие сооружения, продуктивный и рабочий скот, птица, сельскохозяйственные и иные техника и оборудование, транспортные средства, инвентарь и иное необходимое для осуществления деятельности фермерского хозяйства имущество. Плоды, продукция и доходы, полученные фермерским хозяйством в результате использования его имущества, являются общим имуществом членов фермерского хозяйства.

Имущество фермерского хозяйства принадлежит его членам на праве совместной собственности, если соглашением между ними не установлено иное. Доли членов фермерского хозяйства при долевой собственности на имущество фермерского хозяйства устанавливаются соглашением между членами фермерского хозяйства.

Статья 7 Закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» закрепляет положение, согласно которому члены фермерского хозяйства сообща владеют и пользуются имуществом фермерского хозяйства. Порядок распоряжения, владения и пользования имуществом фермерского хозяйства определяется соглашением, заключенным между членами фермерского хозяйства. Распоряжение имуществом фермерского хозяйства осуществляется в интересах фермерского хозяйства главой фермерского хозяйства. По сделкам, совершенным главой фермерского хозяйства в интересах фермерского хозяйства, отвечает фермерское хозяйство своим имуществом. Сделка,

совершенная главой фермерского хозяйства, считается совершенной в интересах фермерского хозяйства, если не доказано, что эта сделка заключена главой фермерского хозяйства в его личных интересах.

При выходе из фермерского хозяйства одного из его членов земельный участок и средства производства фермерского хозяйства разделу не подлежат. Гражданин в случае выхода его из фермерского хозяйства имеет право на денежную компенсацию, соразмерную его доле в праве общей собственности на имущество фермерского хозяйства. Срок выплаты денежной компенсации определяется по взаимному согласию между членами фермерского хозяйства или в случае, если взаимное согласие не достигнуто, в судебном порядке и не может превышать год с момента подачи членом фермерского хозяйства заявления о выходе из фермерского хозяйства. Гражданин, вышедший из фермерского хозяйства, в течение двух лет после выхода из него несет субсидиарную ответственность в пределах стоимости своей доли в имуществе фермерского хозяйства по обязательствам, возникшим в результате деятельности фермерского хозяйства до момента выхода его из фермерского хозяйства.

При прекращении фермерского хозяйства в связи с выходом из него всех его членов имущество фермерского хозяйства подлежит разделу между членами фермерского хозяйства в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

В соответствии со ст. 11 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» для создания фермерского хозяйства и осуществления его деятельности могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

Для строительства зданий, строений и сооружений, необходимых для осуществления деятельности фермерского хозяйства, могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и земель иных категорий. Земельные участки, предоставляемые и приобретаемые для создания фермерского хозяйства и осуществ-

ления его деятельности, формируются в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации.

Граждане, которые заинтересованы в предоставлении им земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для создания фермерского хозяйства и осуществления его деятельности, подают в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления заявления, в которых должны быть указаны:

1. цель использования земельных участков (создание, осуществление деятельности фермерского хозяйства, его расширение);
2. испрашиваемое право на предоставляемые земельные участки (в собственность или аренду);
3. условия предоставления земельных участков в собственность (за плату или бесплатно);
4. срок аренды земельных участков;
5. обоснование размеров предоставляемых земельных участков (число членов фермерского хозяйства, виды деятельности фермерского хозяйства);
6. предполагаемое местоположение земельных участков.

К заявлению должно быть приложено соглашение, заключенное между членами фермерского хозяйства.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления в течение четырнадцати дней принимает решение о предоставлении испрашиваемого земельного участка в собственность за плату или бесплатно либо в аренду с приложением проекта его границ. Договор купли-продажи или аренды земельного участка для создания, осуществления деятельности или расширения фермерского хозяйства заключается в течение семи дней после представления заявителем кадастровой карты (плана) земельного участка в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления. Решение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления об отказе в предоставлении земельного участка для создания

фермерского хозяйства и осуществления его деятельности может быть оспорено в судебном порядке.

Необходимо отметить, что минимальные размеры земельных участков не устанавливаются для фермерских хозяйств, основной деятельностью которых является садоводство, овощеводство защищенного грунта, цветоводство, виноградарство, семеноводство, птицеводство, пчеловодство, рыбоводство или другая деятельность в целях производства сельскохозяйственной продукции по технологии, допускающей использование земельных участков, размеры которых менее минимальных размеров земельных участков, установленных законами субъектов Российской Федерации.

10.2. Общая характеристика и особенности правового режима земель поселений

Жизнь человека в наше время, как правило, проходит в поселениях, где он обеспечен всеми необходимыми для жизнедеятельности условиями: жильем, работой, досугом и т.д. Поселения, в которых проживает от нескольких десятков тысяч до нескольких миллионов, называются городскими – это города и поселки. Поселения с численностью населения от нескольких сотен до нескольких тысяч человек – сельские. В зависимости от местности они могут называться селами, станциями, деревнями, хуторами, кишлаками, аулами, стойбищами и др.¹

Статья 83 ЗК РФ определяет земли поселений как земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные их чертой от земель других категорий.

В соответствии со ст. 84 ЗК РФ черта городских, сельских поселений представляет собой внешние границы земель го-

¹ Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – С. 224.

родских, сельских поселений, отделяющие эти земли от земель иных категорий.

Установление черты поселений проводится на основании утвержденной градостроительной и землеустроительной документации. При этом черта поселений должна устанавливаться по границам земельных участков, предоставленных гражданам и юридическим лицам. Проекты черты поселения разрабатываются органами местного самоуправления такого поселения и утверждаются органами государственной власти субъектов РФ.

Однако существуют и исключения из этого общего правила. Так, согласно п. 4 ст. 84 ЗК РФ, черта городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждается и изменяется федеральным законом по согласованному представлению законодательных (представительных) органов города Москвы и законодательных (представительных) органов Московской области, законодательных (представительных) органов города Санкт-Петербурга и законодательных (представительных) органов Ленинградской области. Пункт 5 ст. 84 ЗК РФ установил, что утверждение и изменение черты городских поселений, входящих в состав закрытых административно-территориальных образований, осуществляются Правительством РФ.

Необходимо отметить, что включение земельных участков в черту поселений не влечет за собой прекращение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков. В то же время следует иметь в виду, что земельные участки в городских и сельских поселениях могут быть изъяты, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд в целях застройки в соответствии с генеральными планами городских и сельских поселений, правилами землепользования и застройки.

Порядок использования земель поселений определяется в соответствии с зонированием их территорий. Территория поселения в пределах его административных границ делится на территориальные зоны. Документы зонирования террито-

рий утверждаются и изменяются нормативными правовыми актами местного самоуправления (правилами землепользования и застройки).

Состав земель поселений и зонирование их территорий определен в ст. 85 ЗК РФ. В состав земель поселений могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам: жилым; общественно-деловым; производственным; инженерных и транспортных инфраструктур; рекреационным; сельскохозяйственного использования; специального назначения; военных объектов; иным территориальным зонам. Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне.

Согласно Градостроительному кодексу РФ от 29.12.04 г. № 190-ФЗ, под правилами землепользования и застройки понимают документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений;

В свою очередь, градостроительный регламент – это устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства;

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 земельных 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. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как 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 собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования.

Земельный участок и прочно связанные с ним объекты недвижимости не соответствуют установленному градостроительному регламенту территориальных зон в случае, если:

- виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования;
- их размеры не соответствуют предельным значениям, установленным градостроительным регламентом.

Указанные земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если 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. Необходимо отметить, что реконструкция и расширение существующих объектов недвижимости, а также строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с указанными земельными участками, могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами.

Земельные участки в составе жилых зон предназначены для застройки жилыми зданиями, а также объектами культурно-бытового и иного назначения. Жилые зоны могут предназначаться для индивидуальной жилой застройки, малоэтажной смешанной жилой застройки, среднеэтажной смешанной жилой застройки и многоэтажной жилой застройки, а также иных видов застройки согласно градостроительным регламентам.

Земельные участки в составе общественно-деловых зон предназначены для застройки административными зданиями, объектами образовательного, культурно-бытового, социального назначения и иными предназначенными для общественного использования объектами согласно градостроительным регламентам.

Земельные участки в составе производственных зон предназначены для застройки промышленными, коммунально-складскими, иными предназначенными для этих целей производственными объектами согласно градостроительным регламентам.

Земельные участки в составе зон инженерной и транспортной инфраструктур предназначены для застройки объектами железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, свя-

зи, инженерной инфраструктуры, а также объектами иного назначения согласно градостроительным регламентам.

Земельные участки в составе рекреационных зон, в том числе земельные участки, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, используются для отдыха граждан и туризма.

В пределах черты городских, сельских поселений могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение.

Земельные участки, на которых находятся объекты, не являющиеся памятниками истории и культуры, но расположенные в границах зон охраны памятников истории и культуры, используются в соответствии с градостроительными регламентами, установленными с учетом требований охраны памятников истории и культуры.

Земельные участки в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях – земельные участки, занятые пашнями, многолетними насаждениями, а также зданиями, строениями, сооружениями сельскохозяйственного назначения, – используются в целях ведения сельскохозяйственного производства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами поселений и правилами землепользования и застройки.

Земельные участки общего пользования, занятые 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.

Виды и состав территориальных зон выделяются также и в градостроительном законодательстве. В соответствии со ст. 35 действующего Градостроительного кодекса РФ, в результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сель-

скохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон.

В состав жилых зон могут включаться: зоны застройки индивидуальными жилыми домами; зоны застройки малоэтажными жилыми домами; зоны застройки среднеэтажными жилыми домами; зоны застройки многоэтажными жилыми домами; зоны жилой застройки иных видов.

В жилых зонах допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, объектов дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду. В состав жилых зон могут включаться также территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства.

В состав общественно-деловых зон могут включаться:

1. зоны делового, общественного и коммерческого назначения;
2. зоны размещения объектов социального и коммунально-бытового назначения;
3. зоны обслуживания объектов, необходимых для осуществления производственной и предпринимательской деятельности;
4. общественно-деловые зоны иных видов.

Общественно-деловые зоны предназначены для размещения объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, социального и коммунально-бытового назначения, предпринимательской деятельности, объектов среднего профессионального и высшего профессионального образования, административных, научно-исследовательских учреждений, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, объектов делового, финансо-

вого назначения, иных объектов, связанных с обеспечением жизнедеятельности граждан.

В перечень объектов капитального строительства, разрешенных для размещения в общественно-деловых зонах, могут включаться жилые дома, гостиницы, подземные или многоэтажные гаражи.

В состав производственных зон, зон инженерной и транспортной инфраструктур могут включаться:

1. коммунальные зоны – зоны размещения коммунальных и складских объектов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, объектов транспорта, объектов оптовой торговли;
2. производственные зоны – зоны размещения производственных объектов с различными нормативами воздействия на окружающую среду;
3. иные виды производственной, инженерной и транспортной инфраструктур.

Производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур предназначены для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, объектов инженерной и транспортной инфраструктур, в том числе сооружений и коммуникаций железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, а также для установления санитарно-защитных зон таких объектов в соответствии с требованиями технических регламентов.

В состав зон сельскохозяйственного использования могут включаться:

1. зоны сельскохозяйственных угодий – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими);
2. зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

В состав территориальных зон, устанавливаемых в границах черты населенных пунктов, могут включаться зоны сельскохозяйственного использования (в том числе зоны сельскохозяйственных угодий), а также зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

В состав зон рекреационного назначения могут включаться зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

В состав территориальных зон могут включаться зоны особо охраняемых территорий. В зоны особо охраняемых территорий могут включаться земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение.

В состав зон специального назначения могут включаться зоны, занятые кладбищами, крематориями, скотомогильниками, объектами размещения отходов потребления и иными объектами, размещение которых может быть обеспечено только путем выделения указанных зон и недопустимо в других территориальных зонах.

В состав территориальных зон могут включаться зоны размещения военных объектов и иные зоны специального назначения.

Помимо предусмотренных могут устанавливаться и иные виды территориальных зон, выделяемые с учетом функциональных зон и особенностей использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Вокруг городского поселения, за его чертой, может быть выделена пригородная зона поселения, в состав которой, согласно ст. 86 ЗК РФ, могут включаться земли, находящиеся за пределами черты городских поселений, составляющие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию и не входящие в состав земель иных поселений.

В пригородных зонах выделяются территории сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города. Границы и правовой режим пригородных зон, за исключением пригородных зон городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, утверждаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации. 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 и зеленых зон, занятых лесами первой группы, в земли иных категорий допускается на основании решения Правительства Российской Федерации.

10.3. Общая характеристика и особенности правового режима земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, обороны, безопасности и иного специального назначения

Осуществление любой промышленной деятельности трудно представить без использования земли, которая является основой для размещения зданий, строений, сооружений различного целевого предназначения.

Земли, используемые для хозяйственной деятельности и расположенные за чертой поселения, объединены в единую категорию – земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения (далее – земли промышленности и иного специального назначения) (гл. XVI Земельного кодекса РФ).

В соответствии со ст. 87 ЗК РФ, землями промышленно-сти и иного специального назначения) признаются земли, которые расположены за чертой поселений и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, объектов для обеспечения космической деятельности, объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Земли промышленности и иного специального назначения в зависимости от характера специальных задач, для решения которых они используются или предназначены, подразделяются на:

1. земли промышленности;
2. земли энергетики;
3. земли транспорта;
4. земли связи, радиовещания, телевидения, информатики;
5. земли для обеспечения космической деятельности;
6. земли обороны и безопасности;
7. земли иного специального назначения.

В состав земель промышленности и иного специального назначения в целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации объектов промышленности, энергетики, особо радиационно опасных и ядерно-опасных объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, транспортных и иных объектов могут включаться охранные, санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования земель. Земельные участки, которые включены в состав таких зон, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, но в их границах может быть введен особый режим их исполь-

зования, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления 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 Российской Федерации, другими объектами, отнесенными к ведению Российской Федерации в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации, являются федеральной собственностью.

Порядок использования отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения, а также установления зон с особыми условиями использования земель данной категории определяется:

1. Правительством РФ в отношении указанных земель, находящихся в федеральной собственности;
2. органами исполнительной власти субъектов РФ в отношении указанных земель, находящихся в собственности субъектов РФ;
3. органами местного самоуправления в отношении указанных земель, находящихся в муниципальной собственности.

Необходимо отметить, что п. 6 ст. 87 ЗК РФ допускает возможность предоставления земель данной категории в безвозмездное срочное пользование для сельскохозяйственного производства и иного использования.

Согласно ст. 88 ЗК РФ землями промышленности признаются земли, 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 настоящим Кодексом, федеральными

законами и законами субъектов РФ. В целях обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности могут предоставляться земельные участки для размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений и обслуживающих их объектов, а также устанавливаться санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования указанных в пункте 1 ст. 88 ЗК РФ земель.

Размеры земельных участков, предоставляемых для целей, указанных выше, определяются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами или проектно-технической документацией. Организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель, восстановления ранее отработанных земель.

Землями энергетики (ст. 89 ЗК РФ) признаются земли, 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 ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения деятельности организаций и объектов энергетики могут предоставляться земельные участки для:

1. размещения гидроэлектростанций, атомных станций, ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, тепловых станций и других электростанций, обслуживающих их сооружений и объектов;
2. размещения воздушных линий электропередачи, наземных сооружений кабельных линий электропередачи, подстанций, распределительных пунктов, других сооружений и объектов энергетики.

Для обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов энергетики могут устанавливаться охранные зоны электрических сетей.

Правила определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Статья 90 ЗК РФ устанавливает, что землями транспорта признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов железнодорожного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

1. размещения железнодорожных путей;
2. 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;
3. установления полос отвода и охранных зон железных дорог.

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 установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог определяется Правительством РФ. В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов автомобильного транспорта и объектов дорожного хозяйства могут предоставляться земельные участки для:

1. размещения автомобильных дорог, их конструктивных элементов и дорожных сооружений;
2. 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;
3. установления полос отвода автомобильных дорог.

Земельные участки на полосах отвода автомобильных дорог в пределах земель автомобильного транспорта могут передаваться в установленном ЗК РФ 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, обеспечения требований безопасности дорожного движения и требований безопасности населения создаются придорожные полосы в виде прилегающих с обеих сторон к полосам отвода феде-

ральных 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. Порядок установления и использования таких придорожных полос и полос отвода федеральных автомобильных дорог определяется Правительством РФ.

В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов морского, внутреннего водного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

1. размещения искусственно созданных внутренних водных путей;
2. 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 других объектов морского, внутреннего водного транспорта;
3. выделения береговой полосы.

Береговая полоса внутренних водных путей выделяется для работ, связанных с судоходством и сплавом по внутренним водным путям, вне территорий поселений. Порядок выделения береговой полосы и пользования ею определяется Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации.

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, содержа-

ния, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов воздушного транспорта.

В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов трубопроводного транспорта могут предоставляться земельные участки для:

1. размещения нефтепроводов, газопроводов, иных трубопроводов;
2. размещения объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов трубопроводного транспорта;
3. 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.

Землями связи, радиовещания, телевидения, информатики (ст. 91 ЗК РФ) признаются земли, которые используются

или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов связи, радиовещания, телевидения, информатики и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

В целях обеспечения связи (кроме космической связи), радиовещания, телевидения, информатики могут предоставляться земельные участки для размещения объектов соответствующих инфраструктур, включая:

1. эксплуатационные предприятия связи, на балансе которых находятся радиорелейные, воздушные, кабельные линии связи и соответствующие полосы отчуждения;
2. кабельные, радиорелейные и воздушные линии связи и линии радиофикации на трассах кабельных и воздушных линий связи и радиофикации и соответствующие охранные зоны линий связи;
3. подземные кабельные и воздушные линии связи и радиофикации и соответствующие охранные зоны линий связи;
4. наземные и подземные необслуживаемые усилительные пункты на кабельных линиях связи и соответствующие охранные зоны;
5. наземные сооружения и инфраструктуру спутниковой связи.

В соответствии со ст. 92 ЗК РФ, землями для обеспечения космической деятельности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов космической деятельности и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

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 прие-

ма, 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 и технику, используемые при осуществлении космической деятельности.

Земельные участки, используемые под районы падения отделяющихся частей ракет эпизодически, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются. Порядок возмещения ущерба этим лицам определяется Правительством РФ.

Землями обороны и безопасности (ст. 93 ЗК РФ) признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции по вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, защите и охране Государственной границы Российской Федерации, информационной безопасности, другим видам безопасности в закрытых административно-территориальных образованиях, и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ и другими федеральными законами.

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);
2. разработки, производства и ремонта вооружения, военной, специальной, космической техники и боеприпасов

(испытательных полигонов, мест уничтожения оружия и захоронения отходов);

3. создания запасов материальных ценностей в государственном и мобилизационном резервах (хранилища, склады и другие).

При необходимости временного использования земель (территорий) для проведения учений и других мероприятий, связанных с нуждами обороны, земельные участки у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются. Использование этих земель осуществляется применительно к порядку, установленному для проведения изыскательских работ, а также для зон с особыми условиями использования.

В целях обеспечения защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, отводятся в постоянное (бессрочное) пользование земельные полосы или участки для обустройства и содержания инженерно-технических сооружений и заграждений, пограничных знаков, пограничных просек, коммуникаций, пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации и других объектов.

Нормы 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 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, предусмотренные статьей 29 ЗК РФ, должны принимать необходимые меры по предоставлению земельных участков для удовлетворения потребностей населения в развитии садоводства, огородничества, сельскохозяйственного производства, жилищного и дачного строительства за пределами закрытого административно-территориального образования. Исполнительные органы государственной власти, предусмотренные статьей 29 ЗК РФ, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, 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.

В целях 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 прилегающих к арсеналам, базам и складам Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов земельных участках могут устанавливаться запретные зоны.

10.4. Правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов

Земля является не только пространственным базисом любой хозяйственной деятельности, но и основой размещения иных объектов природы – лесов, водных объектов, животного мира, а также комплексных природных объектов, представляющих собой совокупность структурно и функционально связанных между собой природных объектов, объединенных физико-географическими и иными признаками.

Для таких комплексных природных объектов, включая различные виды особо охраняемых природных территорий (заповедники, национальные парки и др.), устанавливается специальный правовой режим, составной частью которого является ограничение хозяйственной и иной деятельности в пределах таких природных объектов с целью предотвращения и минимизации негативного антропогенного воздействия на них.

Земли, имеющие особое назначение и нуждающиеся в связи с этим в особом режиме охраны, объединены в одну категорию – земли особо охраняемых территорий и объектов.

Согласно ст. 94 ЗК РФ, к землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим.

В состав земель особо охраняемых территорий относятся земли:

1. особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов;
2. природоохранного назначения;
3. рекреационного назначения;
4. историко-культурного назначения;
5. иные особо ценные земли в соответствии с ЗК РФ и иными федеральными законами.

Правительство РФ, соответствующие органы исполнительной власти субъектов РФ, 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 другие).

Земли особо охраняемых природных территорий, земли, занятые объектами культурного наследия Российской Федерации, используются для соответствующих целей. Использование этих земель для иных целей ограничивается или запрещается в случаях, установленных ЗК РФ и иными федеральными законами.

В соответствии со ст. 95 ЗК РФ, 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 природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Земли особо охраняемых природных территорий относятся к объектам общенационального достояния и могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ 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 в себя особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавалась особо охраняемая природная территория, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов РФ. 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 частичного 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 земельных участков особого правового режима.

В целях создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий органы государственной власти субъектов РФ вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

Земли государственных заповедников, национальных парков находятся в федеральной собственности и предоставляются им на праве постоянного (бессрочного) пользования. Земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков не подлежат приватизации. В отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное (вредное) воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных запо-

ведников и национальных парков. Национальные парки имеют исключительное право приобретения указанных земель.

На землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещаются:

1. предоставление садоводческих и дачных участков;
2. 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;
3. движение и стоянка механических транспортных средств, не связанные с функционированием особо охраняемых природных территорий, прогон скота вне автомобильных дорог;
4. иные виды деятельности, запрещенные федеральными законами.

Территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в постоянное (бессрочное) пользование; допускается размещение природных парков на землях иных пользователей, а также собственников. Объявление земель государственным природным заказником допускается как с изъятием, в том числе путем выкупа, так и без такого изъятия земельных участков у их собственников, землепользователей, землевладельцев. Земельные участки, занятые природными комплексами и объектами, объявленными в установленном порядке памятниками природы, могут быть изъяты у собственников этих участков, землепользователей, землевладельцев.

Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов (ст. 96 ЗК РФ) относятся к особо охраняемым природным территориям и предназначены для лечения и отдыха граждан. В состав этих земель включаются земли, обладающие природными лечебными ресурсами (месторождениями минеральных вод, лечебных грязей, рапой лиманов и озер), благоприятным климатом и иными природными факторами и условиями, ко-

которые используются или могут использоваться для профилактики и лечения заболеваний человека.

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.

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 порядке и на условиях, предусмотренных законодательством РФ. Использование земельных участков в границах второй и третьей зон санитарной (горно-санитарной) охраны ограничивается в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях.

Статья 97 ЗК РФ относит к землям природоохранного назначения земли:

1. водоохранных зон рек и водоемов;
2. запретных и нерестоохранных полос;
3. лесов, выполняющих защитные функции;
4. противозерозионных, пастбищезащитных и полезащитных насаждений;
5. 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 РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Юридические лица, в интересах которых выделяются земельные участки с особыми условиями использования, обязаны обозначить их границы специальными информационными знаками. В пределах земель природоохранного назначения вводится особый правовой режим использования земель, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, которые несовместимы 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.

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 законами, их границы определяются Правительством РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 07.05.01 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» под такими территориями (далее – территории традиционного природопользования) понимают особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Размеры территорий традиционного природопользования 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.

Границы территорий традиционного природопользования различных видов утверждаются соответственно Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления информируют население об образовании таких территорий.

На территориях традиционного природопользования могут выделяться следующие их части:

- поселения, в том числе поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыболовов;
- 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;
- иные части территорий традиционного природопользования, предусмотренные законодательством РФ и субъектов РФ.

Правовой режим территорий традиционного природопользования устанавливается положениями о территориях традиционного природопользования, утвержденными соот-

ветственно Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления с участием лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей. Земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ таких территорий, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов в безвозмездное пользование. 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.

К землям рекреационного назначения (ст. 98 ЗК РФ) относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, 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 и охотника, детские туристические станции, туристские парки, лесопарки, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты.

Использование учебно-туристических троп и трасс, установленных по соглашению с собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков, может осуществляться на основе сервитутов; при этом указанные земельные участки не изымаются из использования. К землям рекреационного назначения относятся также земли пригородных зеленых зон. На землях рекреационного назначения запрещается деятельность, не соответствующая их целевому назначению.

К землям историко-культурного назначения относятся земли:

1. объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия;
2. достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел;
3. военных и гражданских захоронений.

Земли историко-культурного назначения используются строго в соответствии с их целевым назначением, причем изъятие таких земель и не соответствующая их целевому назначению деятельность не допускаются.

На отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе 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 РФ устанавливаются зоны охраны объектов культурного наследия. 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 указанных зонах охраны, определяется правилами землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры.

Согласно ст. 100 ЗК РФ, к особо ценным землям относятся земли, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растений, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций).

На собственников таких земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов таких земельных участков возлагаются обязанности по их сохранению. Сведения об особо ценных землях должны указываться в документах государственного земельного кадастра, документах государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и иных удостоверяющих права на землю документах.

10.5. Правовой режим земель лесного фонда, земель водного фонда и земель запаса

В связи с тем, что леса обладают важнейшими экологическими функциями и хозяйственной значимостью, отношения по их охране и использованию регулируются специальным лесным законодательством, основным законодательным актом которого является Лесной кодекс РФ от 29.01.97 г. № 22-ФЗ (*ныне утратил силу в связи с введением в действие Лесного кодекса РФ от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ*)

В соответствии со ст. 7-11, 19, 20 ЛК РФ все многолетние насаждения делятся на следующие группы:

- лесной фонд – совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов природной среды;
- леса, не входящие в лесной фонд – это леса, расположенные на землях городских и сельских поселений, а также на землях обороны и безопасности, которые имеют специфическое назначение и нуждаются в особом правовом регулировании;
- древесно-кустарниковая растительность – это многолетние насаждения и кустарники, не входящие в лесной фонд и расположенные на различных категориях земель: на земельных участках, предназначенных для садоводства, дачного строительства, землях поселений, землях промышленности и иного специального назначения и т.д.

Согласно ст. 101 ЗК РФ, к землям лесного фонда относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, – вырубки, гари, редины, прогалины и другие) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и другие).

Границы земель лесного фонда определяются путем отграничения земель лесного фонда от земель иных категорий в соответствии с материалами лесоустройства. Данные о границах земель лесного фонда заносятся в Государственный земельный кадастр.

В соответствии с экономическим, экологическим и социальным значением лесного фонда, его местоположением и выполняемыми им функциями производятся разделение лесного фонда по группам лесов и разграничение лесов первой группы по категориям защитности (ст. 55 ЛК РФ).

В лесном фонде выделяются леса первой, второй и третьей групп.

В лесах указанных групп могут быть выделены особо защитные участки лесов с ограниченным режимом лесопользования (берего- и почвозащитные участки леса вдоль берегов водных объектов, склонов оврагов и балок, опушек лесов на границах с безлесными территориями, места обитания и распространения редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных, растений и другие). На особо защитных участках лесов может быть запрещено применение рубок главного пользования. Решения о запрещении рубок главного пользования на этих участках принимаются территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области лесного хозяйства.

В зависимости от группы лесов и категории защитности лесов первой группы устанавливается порядок ведения лесного хозяйства в них, использования лесного фонда, а также порядок изъятия участков лесного фонда.

Согласно ст. 56 ЛК РФ, к лесам первой группы относятся леса, основным назначением которых является выполнение

водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных, иных функций, а также леса особо охраняемых природных территорий.

Леса первой группы разделяются на следующие категории защитности: запретные полосы лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов; запретные полосы лесов, защищающие нерестилища ценных промысловых рыб; противоэрозионные леса; защитные полосы лесов вдоль железнодорожных магистралей, автомобильных дорог федерального, республиканского и областного значения; государственные защитные лесные полосы; ленточные боры; леса на пустынных, полупустынных, степных, лесостепных и малолесных горных территориях, имеющие важное значение для защиты окружающей природной среды; леса зеленых зон поселений и хозяйственных объектов; леса первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения; леса первой, второй и третьей зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов; особо ценные лесные массивы; леса, имеющие научное или историческое значение; памятники природы; орехово-промысловые зоны; лесоплодовые насаждения; притундровые леса; леса государственных природных заповедников; леса национальных парков; леса природных парков; заповедные лесные участки.

К лесам второй группы относятся леса в регионах с высокой плотностью населения и развитой сетью наземных транспортных путей, леса, выполняющие водоохраные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные функции, имеющие ограниченное эксплуатационное значение, а также леса в регионах с недостаточными лесными ресурсами, для сохранения которых требуется ограничение режима лесопользования.

Наконец, к лесам третьей группы относятся леса многолесных регионов, имеющие преимущественно эксплуатационное значение. При заготовке древесины должно обеспечиваться сохранение экологических функций этих лесов. Леса третьей группы разделяются на освоенные и резервные леса.

При отнесении лесов к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы одновременно определяются границы участков лесного фонда по каждой группе лесов и каждой категории защитности лесов первой группы в порядке, установленном ЛК РФ.

Параметры особо защитных участков лесов утверждаются территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области лесного хозяйства на основании материалов лесоустройства или специального обследования. Перечень особо защитных участков лесов устанавливается федеральным органом управления лесным хозяйством.

Важное значение для сохранения лесного фонда РФ имеет п. 3 ст. 101 ЗК РФ, согласно которому изъятие земель, занятых лесами первой группы, для государственных или муниципальных нужд допускается только в исключительных случаях, предусмотренных ст. 49 ЗК РФ.

Перевод земель лесного фонда в земли других категорий осуществляется в соответствии со ст. 8 ЗК РФ и Федеральным законом от 21.12.04 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» с учетом требований охраны окружающей среды, установленных иными федеральными законами.

Нелесные земли лесного фонда, временно не используемые для ведения лесного хозяйства, на основании решения уполномоченного на то исполнительного органа государственной власти могут передаваться в аренду на срок до пяти лет для осуществления сельскохозяйственного производства. Условия использования таких земель и ограничения их использования устанавливаются договорами аренды земельных участков.

К землям водного фонда, в соответствии со ст. 102 ЗК РФ, относятся 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.

Постановлением Правительства РФ от 23.11.96 г. № 1404 было утверждено Положение о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, согласно которому водоохранной зоной является территория, примыкающая к акваториям рек, озер, водохранилищ и других поверхностных водных объектов, на которой устанавливается специальный режим хозяйственной и иных видов деятельности с целью предотвращения загрязнения, засорения, заиления и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира.

В пределах водоохраных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения природопользования.

Размеры и границы водоохраных зон и прибрежных защитных полос, а также режим их использования устанавливаются исходя из физико-географических, почвенных, гидрологических и других условий с учетом прогноза изменения береговой линии водных объектов. Положением установлена минимальная ширина водоохраных зон и прибрежных защитных полос для разных водных объектов: для рек, стариц и озер – от среднесезонного уреза воды в летний период; для водохранилищ – от уреза воды при нормальном подпорном уровне; для морей – от максимального уровня прилива; для болот – от их границы (нулевой глубины торфяной залежи).

Положением содержатся конкретные условия, которые учитываются при определении ширины прибрежных полос рек, озер и водохранилищ. К ним относятся виды угодий, прилегающих к водному объекту, крутизна прилегающих склонов. Так, ширина прибрежной полосы при нулевом или обратном уклоне прилегающих склонов, если к водному объекту прилегает пашня, устанавливается от 15 до 30 м, если лес и кустарник – 35 м. При уклоне более 3 градусов, если прилегает пашня или лес с кустарником, ширина прибрежной полосы увеличивается от 55 до 100 м.

Положение устанавливает виды запрещенной деятельности в пределах водоохранной зоны. Они включают прове-

дение 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 метров 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 Министерства природных ресурсов РФ строительства и реконструкции зданий, сооружений, коммуникаций и других объектов, а также работ по добыче полезных ископаемых, землеройных и других работ. На расположенных в пределах водоохранных зон приусадебных, дачных, садово-огородных участках должны соблюдаться правила их использования, исключающие загрязнение, засорение и истощение водных объектов.

В пределах прибрежных защитных полос дополнительно к указанным выше 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 и тракторов, кроме автомобилей специального значения.

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.

Поддержание в надлежащем состоянии водоохраных зон, прибрежных защитных полос и водоохраных 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 водоохраных зон не влечет за собой изъятия земельных участков у собственников земель, землевладельцев, землепользователей или запрета на совершение сделок с земельными участками, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Земли водного фонда могут использоваться для строительства и эксплуатации сооружений, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения в питьевой воде, бытовых, оздоровительных и других потребностей населения, а также для водохозяйственных, сельскохозяйственных, природоохранных, промышленных, рыбохозяйственных, энергетических, транспортных и иных государственных или муниципальных нужд при соблюдении установленных требований.

Согласно п. 3 ст. 102 ЗК РФ, для охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения устанавливаются зоны охраны, в пределах которых вводится особый правовой режим использования земель. Порядок использования и охраны земель водного фонда определяется ЗК РФ и водным законодательством.

Согласно ст. 103 ЗК РФ, к землям запаса относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные к гражданам и юридическим лицам. В то же время, к землям запаса не относят-

ся земли, включенные в фонд перераспределения земель, правовой режим которого урегулирован в ст. 80 ЗК РФ. Земли фонда перераспределения относятся к землям сельскохозяйственного назначения.

Использование земель данной категории возможно только после их перевода в соответствующую категорию земель.

Правовой режим земель запаса отличается от правового режима земель иных категорий, и их особенностью является то, что их целевое назначение еще не определено.

В состав земель запаса могут быть включены при определенных условиях земельные участки иных категорий земель, например, в случаях их консервации согласно п. 3 ст. 14 ЗК. Так, Положение о порядке консервации земель с изъятием их из оборота, утвержденное постановлением Правительства РФ от 02.10.02 г. № 830, предусматривает, что земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с принятым решением об их консервации, сохраняются за собственниками земельных участков, землевладельцами, землепользователями и арендаторами земельных участков либо переводятся в земли запаса в случаях, установленных законодательством РФ.

Постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 12.07.93 г. № 659 утверждено Положение о порядке проведения инвентаризации земель. Положение предусматривает, что инвентаризации подлежат земли всех категорий, не используемые в сельскохозяйственном производстве. В результате инвентаризации, в частности, решается вопрос о возможности передачи неиспользуемых земель в состав земель запаса.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные категории земель Российской Федерации.
2. Какие земли относятся к землям сельскохозяйственного назначения?
3. Какие земли относятся к землям поселений?

4. Какие земли входят в состав земель особо охраняемых территорий и объектов?
5. Какие земли относятся к землям лесного и водного фондов?

Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Земельное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 671 с.
2. Жариков Ю.Г. Земельное право России: учеб. – М.: КНОРУС, 2006. – 480 с.
3. Земельное право: Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова – М.: ООО «ТК Велби», 2004. – 400 с.

Дополнительная литература

1. Сырых Е.В. Земельное право: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – 336 с.
2. Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – 656 с.
3. Гусев Р.К. Земельное право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – 208 с. – (Право в вопросах и ответах).
4. Постатейные комментарии к Земельному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / Отв. ред.: доктор юридических наук, профессор Г.Е. Быстров, доктор юридических наук, профессор Б.Д. Клюкин. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2002. – 649 с.
5. Комментарий к Федеральному закону «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный) / Под ред. А.А. Ялбулганова – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – 128 с.
6. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юристъ, 2002. – 288 с.

7. Галиновская Е.А., Минина Е.Л. Комментарий к Федеральному закону «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2004. – 144 с.
8. Королев А.Н., Плешакова О.В. Комментарий к Федеральному закону «О личном подсобном хозяйстве». – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – 64 с.
9. Комментарий к Федеральному закону «О сельскохозяйственной кооперации» / Отв. ред. Е.Л. Минина. – М.: Издательская группа ИНФРА-М; НОРМА, 1997. – 269 с.
10. Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений: Учеб. – прак. пособие. – М.: Дело. 2004. – 296 с.

Заклучение

Земельное право является важнейшим инструментом регулирования общественных отношений в Российской Федерации, имеющим далеко идущие экономические и социальные цели. Создавая с помощью правовых норм новые модели общественных отношений, земельное право изменялось и продолжает развиваться во всех своих ипостасях: как отрасль науки, как учебная дисциплина и как отрасль права (законодательства).

Освоение учебной дисциплины «Земельное право» предусматривает необходимость не только глубоко и всесторонне изучить данное учебно-практическое пособие, но и предусматривает интенсивную и планомерную работу студентов с достаточно широким кругом учебной, научной и, конечно же, нормативно-правовой литературы.

Глоссарий

- Государственный земельный кадастр** – это систематизированный свод документированных сведений, получаемых в результате государственного кадастрового учета земельных участков, о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель РФ и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с этими земельными участками объектов.
- Земельная дееспособность** – это способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять земельные права, создавать для себя земельные обязанности и исполнять их.
- Земельная правоспособность** – это определенная законом способность лица (как физического, так и юридического) быть носителем земельных прав и обязанностей.
- Земельное право, как отрасль права** – это собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения по использованию и охране земли как природного ресурса и средства производства.
- Земельное правонарушение** – это виновное противоправное деяние (действие или бездействие), направленное против установленного Конституцией РФ и иным законодательством земельного строя, порядка управления и пользования землей, ее охраны, а также против земельных прав и интересов юридических лиц и граждан.

Земельные правоотношения	– это общественные отношения, урегулированные нормами земельного права, которые возникают, существуют и прекращаются в соответствии с требованиями и по основаниям, предусмотренным земельным законодательством.
Земельный контроль	– это деятельность специально уполномоченных органов и организаций по проверке соблюдения земельного законодательства, требований по охране и использованию земель юридическими лицами независимо от их организационно – правовой формы, их руководителями, должностными лицами, иными гражданами.
Земельный сервитут	– право ограниченного пользования чужим земельным участком.
Земельный спор	– это конфликт, возникающий между субъектами права на землю, а также между ними и государственными органами по вопросам собственности на землю, землеустройства и землепользования.
Земельный участок	– это часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверяются в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами.

- Землеустройство** – это совокупность мероприятий 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 Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).
- Институт земельного права** – это совокупность земельно-правовых норм, регулирующих однородный, узкий круг сходных земельных отношений.
- Источники земельного права** – совокупность нормативно-правовых акты, в которых содержатся правовые нормы, регулирующие земельные отношения.
- Консервация земель** – временное исключение земель из хозяйственного оборота с целью предотвращения развития или устранения процессов деградации почв, восстановления их плодородия и реабилитации загрязненных земель.

Мелиорация земель	– это коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противоэрозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий в целях их использования для производства сельскохозяйственной продукции.
Метод земельного права	– совокупность способов и приемов правового воздействия на поведение участников земельных правоотношений со стороны государства.
Мониторинг земель	– это система наблюдений за состоянием земель для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов.
Нормы земельного права	– общеобязательные, формально определенные правила поведения, установленные и обеспечиваемые обществом и государством, закрепленные и опубликованные в официальных актах, направленные на регулирование земельных отношений путем определения прав и обязанностей их участников.
Объект права собственности на землю	– это индивидуально-определенный участок земли, который в установленном порядке перешел к определенному субъекту и находится в его владении, пользовании и распоряжении.

Объекты земельных правоотношений (непосредственные)	– индивидуально-определенные земельные участки, т.е. земельные участки, имеющие ряд обязательных признаков: размер, местоположение, вид разрешенного использования и кадастровый номер.
Право государственной собственности на землю	– одна из форм права собственности, при которой правомочиями пользования, владения и распоряжения земельными участками обладает государство в лице специально уполномоченных государственных органов.
Право муниципальной собственности на землю	– одна из форм права собственности, при которой правомочиями пользования, владения и распоряжения земельными участками обладают органы местного самоуправления.
Право собственности на землю	– это совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками.
Право частной собственности на землю	– одна из форм права собственности, при которой правомочиями пользования, владения и распоряжения земельными участками обладают физические и юридические лица.
Правовой режим земель	– установленный законом порядок их использования и охраны.
Предмет земельного права	– это совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере (возникающих по поводу) использования и

охраны земель как природного ресурса и средства производства и получивших название земельных отношений.

Приватизация земельных участков	– это передача земельных участков из государственной и муниципальной собственности в собственность граждан и юридических лиц.
Принципы земельного права	– это основные, исходные, базовые идеи и положения, выражающие сущность земельного права как регулятора общественных отношений.
Рекультивация нарушенных земель	– это комплекс работ, направленных на восстановление продуктивности и хозяйственной ценности нарушенного почвенного слоя, природного ландшафта.
Сделки	– это действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей.
Система земельного права	– совокупность институтов земельного права, расположенных в определенной последовательности в зависимости от их содержания, значимости и роли в регулировании земельных отношений.
Система источников земельного права	– это совокупность источников земельного права, расположенных в определенной последовательности.

Содержание земельного правоотношения	– совокупность субъективных прав и юридических обязанностей участников правоотношения по поводу охраны и использования земель.
Субъекты земельных правоотношений	– это лица, наделенные правами и несущие обязанности, предусмотренные земельным законодательством.
Субъекты права собственности на землю	– это лица, которые в установленном порядке признаны или являются собственниками индивидуально-определенного земельного участка.
Юридические факты	– это конкретные жизненные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение и прекращение юридических отношений.