Б. В. Ерофеев

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

УЧЕБНИК ДЛЯ ВУЗОВ

12–е издание, переработанное и дополненное

Допущено Министерством образования Российской Федерации в качестве учебника для высших учебных заведений

Москва ▪ Юрайт ▪ 2012

Содержание

УДК 34
ББК 67.407я73
Е78

***Автор*:**

Ерофеев Борис Владимирович — доктор юридических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор, академик Российской экологической академии, ведущий российский ученый в области земельного и экологического права, автор многочисленных учебников и научных трудов по проблемам земельного и экологического права.

Ерофеев, Б. В.

Е78 Земельное право России : учебник для вузов / Б. В. Ерофеев ; науч. ред. Л. Б. Братковская. — 12-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2012. — 679 с. — Серия : Бакалавр.

ISBN 978-5-9916-1668-3

Учебник состоит из двух частей: Общей и Особенной. В Общей части определяются понятие, предмет и источники земельного права, показаны особенности земельных правоотношений и их правового регулирования, изложена история правового регулирования земельных отношений в России, анализируются этапы формирования земельного рынка в России, права собственности и иные права на землю, рассматриваются правовое регулирование сделок с землей, государственное регулирование земельных отношений, защита земельных прав граждан и юридических лиц, разрешение земельных споров, ответственность за земельные правонарушения, дана общая характеристика правового режима земель и др. В Особенной части изложены особенности правового режима земель различного целевого назначения.

Учебник подготовлен на основе новейшего земельного законодательства РФ, в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования третьего поколения по направлению подготовки «Юриспруденция».

Предназначен для студентов, аспирантов, преподавателей и научных сотрудников, а также для работников федеральных, региональных и местных органов власти, специализирующихся в области земельного права.

УДК 34
ББК 67.407я73

Информационно-правовая поддержка предоставлена компанией «Гарант»

© Ерофеев Б. В., 2009
© Ерофеев Б. В., 2012, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2012

ISBN 978-5-9916-1668-3

Содержание

Оглавление

Принятые сокращения **9**
Введение **12**

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Понятие земельного права **22**
1.1. Предмет земельного права 22
1.2. Методы правового регулирования земельных отношений 42
1.3. Особенности методов правового регулирования земельных отношений 47
1.4. Закономерности, которым подчинены методы правового регулирования земельных отношений 48
1.5. Принципы земельного права 49
1.6. Место земельного права в общей системе права России 64
1.7. Проблема соотношения норм земельного и гражданского права 68
1.8. Система земельного права 76
Контрольные вопросы и задания 86

Глава 2. Источники земельного права **87**
2.1. Понятие источников земельного права 87
2.2. Система источников земельного права 91
2.3. Перспективы развития земельного законодательства 102
Контрольные вопросы и задания 106

Глава 3. История правового регулирования земельных отношений в России. Этапы формирования земельного рынка в России **108**
3.1. Земельно-правовой режим в России до 1861 года 108
3.2. Земельная реформа 1861 года и ее правовое содержание 116

3.3. Столыпинская аграрная реформа 1906—1917 годов 124
3.4. Возникновение, становление и развитие земельного права в годы Советской власти 132
3.5. Земельный строй России с 1990 года по настоящее время 151
3.6. Этапы формирования земельного рынка в России 159
Контрольные вопросы и задания 171

Глава 4. Право собственности и другие вещные права на землю 173
4.1. Понятие права собственности на землю 173
4.2. Формы земельной собственности 191
4.3. Основания возникновения, изменения и прекращения права собственности на землю 207
4.4. Вещные права на землю 217
4.5. Иные права на пользование землей 226
4.6. Основания и правовые последствия прекращения вещных прав на землю 231
4.7. Государственная регистрация прав на земельные участки и сделок с ними. Документы, удостоверяющие права на земельные участки 254
Контрольные вопросы и задания 271

Глава 5. Правовое регулирование сделок с землей 273
5.1. Понятие земельно-правовых сделок 273
5.2. Земельно-правовые сделки, влекущие за собой смену собственника земельного участка 286
5.3. Земельно-правовые сделки, не сопровождающиеся сменой собственника земельного участка 294
Контрольные вопросы и задания 305

Глава 6. Государственное управление землепользованием 306
6.1. Понятие государственного управления землепользованием 306
6.2. Органы, осуществляющие государственное управление землепользованием 308
6.3. Правовые функции государственного управления землепользованием 313
Контрольные вопросы и задания 346

Глава 7. Защита земельных прав граждан и юридических лиц и порядок разрешения земельных споров.....347
7.1. Понятие и общая характеристика защиты земельных прав граждан и юридических лиц 347
7.2. Понятие и причины возникновения земельных споров..... 351
7.3. Порядок рассмотрения земельных споров 360
7.4. Основания и порядок обжалования решений по земельным спорам..... 366
7.5. Порядок исполнения решений по земельным спорам ... 374
7.6. Особенности рассмотрения земельных споров арбитражными судами 376
Контрольные вопросы и задания..... 381
Глава 8. Ответственность за земельные правонарушения.....383
8.1. Понятие ответственности за земельные правонарушения 383
8.2. Виды юридической ответственности за нарушения земельного законодательства..... 390
8.3. Применение юридической ответственности и профилактика земельных правонарушений 410
Контрольные вопросы и задания..... 417
Глава 9. Понятие и общая характеристика правового режима земель.....418
Контрольные вопросы и задания..... 423

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 10. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения 426
10.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель сельскохозяйственного назначения..... 426
10.2. Земли сельскохозяйственного назначения как объект правового режима 433
10.3. Особенности государственного управления землями сельскохозяйственного назначения 436
10.4. Субъекты, осуществляющие использование земель сельскохозяйственного назначения, и их правомочия 440

10.5. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения 447
10.6. Правовые методы и форма осуществления оборота земель сельскохозяйственного назначения 454
10.7. Охрана земель сельскохозяйственного назначения 461
Контрольные вопросы и задания 466

Глава 11. Правовой режим земель населенных пунктов 468
11.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель населенных пунктов 468
11.2. Особенности государственного управления землепользованием в населенных пунктах 475
11.3. Выдача разрешений на строительство 484
11.4. Информационное обеспечение градостроительной деятельности в Российской Федерации 489
11.5. Планирование развития территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, населенных пунктов и муниципальных образований .. 491
11.6. Право пользования землями населенных пунктов и муниципальных образований 503
11.7. Право пользования землями жилой и общественно-деловой застройки 507
11.8. Право пользования землями общего пользования 510
11.9. Право пользования землями, занятыми промышленными, коммунально-складскими и иными производственными объектами 511
11.10. Право пользования землями в составе зон инженерной и транспортной инфраструктур 512
11.11. Право пользования землями сельскохозяйственного использования 513
11.12. Право пользования землями особо охраняемых территорий 514
11.13. Охрана земель населенных пунктов 516
Контрольные вопросы и задания 518

Глава 12. Правовой режим земель промышленности, земель для разработки недр, земель энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности,

земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения 520
12.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель промышленности и иного специального назначения 520
12.2. Особенности правового режима отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения 530
Контрольные вопросы и задания 572
Глава 13. Правовой режим земель, принадлежащих гражданам 573
13.1. Особенности правового режима земель, принадлежащих гражданам 573
13.2. Виды прав граждан на земельные участки 577
13.3. Основания возникновения, изменения и прекращения прав граждан на земельные участки ... 581
13.4. Законодательство Российской Федерации о правах граждан на земельные участки 586
Контрольные вопросы и задания 593
Глава 14. Правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов 594
14.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель особо охраняемых территорий и объектов 594
14.2. Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий и объектов 599
Контрольные вопросы и задания 618
Глава 15. Правовой режим земель лесного фонда 620
15.1. Понятие и общая характеристика лесов 620
15.2. Особенности государственного управления землями лесного фонда 627
15.3. Право пользования землями лесного фонда 631
15.4. Правовая охрана и защита лесов 639
Контрольные вопросы и задания 644
Глава 16. Правовой режим земель водного фонда 645
16.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель водного фонда 645
16.2. Особенности государственного управления землями водного фонда 652

16.3. Планирование использования и охраны водных объектов 654
16.4. Государственный мониторинг водных объектов и государственный водный реестр 656
16.5. Государственный надзор за использованием и охраной водных объектов 657
16.6. Право пользования землями водного фонда 658
16.7. Правовая охрана водных объектов 671
Контрольные вопросы и задания 676
Глава 17. Правовой режим земель запаса 677
Контрольные вопросы и задания 679

Принятые сокращения

Нормативные акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ)

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ

ВзК РФ — Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ

ВК РФ — Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ

ГрК РФ — Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ

ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

Кодекс внутреннего водного транспорта РФ — Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ

ЛК РФ — Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ

Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ — Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

Наименования органов власти

ВЦИК — Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет

Компрод — Народный комиссариат продовольствия

Минздравсоцразвития России — Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минприроды России — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Минрегион России — Министерство регионального развития Российской Федерации

Минсельхоз России — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

МПР России — Министерство природных ресурсов Российской Федерации (Указом Президента РФ от 12.05.2008 № 724 преобразовано в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации)

Наркомзем — Народный комиссариат земледелия

Наркомюст — Народный комиссариат юстиции

Предсовнарком — председатель Совета Народных Комиссаров

Росводресурсы — Федеральное агентство водных ресурсов

Росгидромет — Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Росземкадастр — Федеральная служба земельного кадастра России

Росимущество — Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

Рослесхоз — Федеральное агентство лесного хозяйства

Роснедра — Федеральное агентство по недропользованию

Роспотребнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Росприроднадзор — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Росреестр — Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости

Росрыболовство — Федеральное агентство по рыболовству

Россельхознадзор — Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

Ростехнадзор — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

СНК РСФСР (СССР) — Совет Народных Комиссаров РСФСР (СССР)

ЦИК — Центральный Исполнительный Комитет

ЦК ВКП(б) — Центральный комитет Всесоюзной коммунистической партии (большевиков)

Прочие сокращения

ВВС СССР (РСФСР) — Ведомости Верховного Совета СССР (РСФСР)

ВСНД и ВС СССР (РСФСР) — Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета СССР (РСФСР)

ЖСК — жилищно-строительный кооператив

ЗАТО — закрытое административно-территориальное образование

нэп — новая экономическая политика

РГ — Российская газета

СЗ РФ — Собрание законодательства РФ

СП СССР — Собрание постановлений Правительства СССР

СУ РСФСР — Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства

ТСЖ — товарищество собственников жилья

Введение

Основу экономической системы любого государства составляют виды и формы собственности на природные, материальные и интеллектуальные богатства, т.е. установленные законом правомочия по владению, пользованию и распоряжению ценностями. Содержание этих правомочий определяет состояние всей экономической системы общества.

Собственность на материальные ценности имеет различное содержание в зависимости от того, какие виды объектов находятся в собственности. Например, горные отводы для разведки и разработки месторождений полезных ископаемых являются государственной собственностью и предоставляются пользователю недр по специальным разрешениям в виде лицензий; земельные же участки для целей, связанных с ведением сельскохозяйственного производства, могут предоставляться в собственность гражданам Российской Федерации.

Земля является важнейшим для человека объектом материального мира, представляет особую ценность для человеческого общества: она — единственное место обитания всех человеческих поколений, базис экосистем и производительных сил; на ней существует многообразие почвенно-климатических условий, влияющих на правовой режим использования земель и многое другое.

В силу этого земля имеет особый юридический статус: земля является основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9 Конституции РФ, ст. 3 ЗК РФ); она дифференцируется по основному целевому назначению на категории земель (ст. 7 ЗК РФ) и по непосредственному целевому назначению на земельные угодья; может изыматься как у собственников, так и у пользователей для государственных или общественных нужд (ст. 49, 50 ЗК РФ); подлежит обязательному использованию в соответствии с целевым назначением под страхом принудительного изъятия ее у лиц, нарушающих требования земельного законодательства, и т.д.

В системе фундаментальных правовых категорий земельные отношения занимают особое место. В отличие от иных объектов общественных отношений земля в ее природно-продуктивных и территориально-пространственных параметрах представляет собой универсальный фактор общественного воспроизводства, выполняя ряд важнейших функций жизнеобеспечения, предмета и средства труда в базовых отраслях производства, в частности в сельском и лесном хозяйстве, производственного базиса существования каждого человека во всех формах его жизнедеятельности, носителя природных ресурсов, полезных ископаемых и естественных технологий, территориальной основы государственности и национального самоопределения. Поэтому в земельные отношения вовлечены в прямой и опосредованной форме все члены общества, придавая им специфическое «многоцветье» переплетающихся, пересекающихся, взаимодополняющих или взаимоисключающих потребностей и интересов.

Правовое регулирование собственности на материальные и интеллектуальные ценности дифференцируется в зависимости от их видов, значимости для человеческого общества, и государство либо ограничивает, либо расширяет свободу собственников по владению, пользованию и распоряжению данными ценностями. Так, в гражданском законодательстве прослеживаются три вида воздействия государства на отношения собственности:

1) ограничение собственности на отдельные виды объектов (государственная монополия на оружие, наркотические вещества и др.);

2) ограничение правомочий собственников на отдельные виды объектов (государственная регистрация сделок по приобретению жилых домов, автомототранспорта и др.);

3) предоставление свободы по распоряжению объектами собственности, не задевающему государственные интересы.

Земельные отношения не могут быть урегулированы только нормами гражданского права, нормами хозяйственного и иных традиционных отраслей права, поскольку они специфичны в силу особенностей земли как объекта права владения, пользования и распоряжения — еще в XIX в. юридическая мысль в России выделяла земельное право в качестве самостоятельной отрасли права[1].

[1] См., например: *Кассо Л. А.* Русское поземельное право. М., 1906 ; *Хауке О. Л.* Крестьянское земельное право. М., 1914.

При социалистическом строе (1917—1991 гг.) в России земельное право в качестве самостоятельной отрасли права претерпело ряд изменений: вначале оно рассматривалось в составе других отраслей права; потом включало в себя природоресурсовые отрасли права, став составной частью природоресурсового права; и наконец, с началом земельной реформы земельное право обретает свой статус, соответствующий реальному положению вещей, который и освещается в настоящем учебнике.

Приступая к изучению дисциплины «Земельное право», необходимо иметь в виду следующее.

1. Учебник не может исчерпывающе раскрыть все содержание земельного права, нормы которого содержатся не только в земельных правовых актах, но и в законодательных актах других отраслей права. Учебник представляет собой систематическое изложение основ знаний по земельному праву, сложившихся на протяжении многих лет практики преподавания данного курса[1]. Следовательно, изучающему земельное право необходимо видеть в учебнике не исчерпывающий кладезь знаний, а руководящий путеводитель при усвоении нормативного массива, регулирующего земельные отношения.

2. В настоящее время происходит динамичное изменение действующего законодательства (принятие новых нормативных правовых актов, отмена или изменение действующих и т.п.). В силу этого изучение курса земельного права по учебнику обязательно должно дополняться изучением нормативных правовых актов, их сопоставлением и выявлением изменений в действующем законодательстве.

3. Содержание учебника изложено в двух частях — Общей и Особенной.

Общая часть включает в себя основополагающие институты земельного права, нормы которых распространяются на правовой режим всех категорий земель.

Особенная часть содержит материал, освещающий специфику режима отдельных категорий земель. Поэтому при изучении учебника должна быть соблюдена последовательность, нарушение которой приведет к сложностям в овладении учебным материалом.

4. «Ключом» к овладению знаниями по земельному праву является изучение первой темы учебника, которая

[1] *Ерофеев Б. В.* Советское земельное право. М., 1965 ; *Его же.* Правовой режим земель городов. М., 1976 ; Советское земельное право / *Б. В. Ерофеев* [и др.]. М., 1961 ; *Его же.* Основы теории земельного права. М., 1971 и др.

определяет и отграничивает предмет земельного права от предметов других отраслей права, смежных с земельным. Непонимание этого вопроса не позволит правильно воспринимать учебный материал в последующем. Так, отождествление арендных земельных отношений с трудовыми отношениями земледельцев на полях приведет к неправильной правовой квалификации этих отношений, а значит, и к ошибкам в правоприменительной практике.

При изучении данной темы целесообразно попрактиковаться в определении предмета земельно-правового регулирования на конкретных ситуациях, определяя моменты начала этого регулирования и его пределы. Например, правильно определить место гражданских и земельных правоотношений при купле-продаже жилых домов и строений; возмещении убытков при самовольном занятии земельных участков; приобретении по сделкам урожая на корню и т.п.

5. В учебнике освещается содержание земельного права и требуется понимание того, что земельное право и земельное законодательство соотносятся как содержание и форма. Овладение механизмом этого соотношения позволит правильно определить местонахождение земельно-правовых норм и их элементов в тех или иных частях нормативно-правового массива, в конечном счете понять логику закона и правильно его применить.

6. Любой объект исследования должен быть изучен в динамике (возникновении, развитии, состоянии на данный момент и возможных перспективах изменений в будущем), а динамика изучения предполагает обязательный исторический анализ. Поэтому тема учебника «История земельного права» носит не просто познавательный характер, а должна быть изучена аналитически. Несмотря на разные исторические формы земельных отношений, изучающий сможет увидеть в них определенные закономерности, если по каждому параграфу (каждой теме) будет делать краткий анализ.

Следует отметить значительный пробел в литературе по земельному праву относительно объективного исторического анализа истории земельных отношений России как дореволюционного, так и послереволюционного периодов.

7. Содержание земельного права заключено во многих нормативных правовых актах, имеющих, казалось бы, отдаленное отношение к земельному праву. Например, немало положений по регулированию земельных отношений содержит антимонопольное законодательство.

Изучение круга источников земельного права, содержащих основополагающие земельно-правовые нормы, должно осуществляться параллельно изучению настоящего учебника по схеме: изучил раздел учебника — проиллюстрируй соответствующими нормативными правовыми актами. Только при таком подходе можно с успехом освоить курс земельного права и стать квалифицированным специалистом.

8. Центральным институтом земельного права является институт собственности на землю. Практически все виды земельно-правового режима категорий земель и земельных угодий (частные, государственные и муниципальные) представляют собой варианты реализации права собственности на землю: порядок приобретения земли в пользование, аренду и другие формы обладания есть механизм включения людей в отношения земельной собственности; порядок хозяйственной эксплуатации земли определяет пределы пользования землями; порядок ликвидации оснований пользования землей выступает и как элемент распоряжения своими земельными правомочиями, и как санкция за нарушение института земельной собственности.

9. Режим собственности на землю дифференцирован в зависимости от закрепленных в кадастровом учете объективных свойств земли, что и является основанием категорирования земельных массивов и отнесения их к тому или иному виду земельных угодий.

Кроме того, институт земельной собственности тесно связан с гражданско-правовым институтом собственности на строения, сооружения и иные объекты недвижимости. По общему правилу судьба земельных участков под строениями следует судьбе этих строений, сооружений (ст. 35, 36 ЗК РФ).

В силу этого необходимо хорошо ориентироваться в классификации земель по категориям и угодьям и в правовом режиме этих земельных подразделений.

При изучении правового режима земель нужно хорошо усвоить разницу понятий «основное целевое назначение» и «целевое (непосредственное) назначение» земель. Разграничения этих понятий даны на страницах учебника, и важно не упустить их в массе правовой информации.

10. Предметом земельного права являются экономические земельные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, т.е. регулирование

действия интересов субъектов правоотношений в получении определенных благ и выгод от использования земель. В определенной мере земельно-правовые нормы касаются и экологической стороны землепользования (обеспечение экологического благополучия на земельных участках, создание благоприятной экологической среды, улучшение природных ландшафтов и др.), однако данное регулирование носит попутный характер, а изучением эколого-правового регулирования занимается специальная дисциплина[1].

Разумеется, экономические земельные правоотношения тесно переплетаются с экологическими, тем не менее следует их различать, поскольку от этого зависит правильная правовая квалификация возникающих в правоприменительной практике обстоятельств дела.

Необходимо иметь в виду, что начатое в курсе «Земельное право» изучение земельных правоотношений продолжается, в частности, в курсе «Экологическое право», но уже с позиций эколого-правового регулирования и в курсе «Аграрное право» — с позиций регулирования хозяйственной эксплуатации земли.

11. В земельном праве распространенным термином является «правовой режим земель» — особая правовая конструкция, позволяющая обеспечить единство и дифференциацию правового статуса видов земель, составляющих земельный фонд РФ.

Единство правового статуса земель обеспечивает конструкция «правовой режим» благодаря совокупности ее элементов, присущих любому виду земель: определению вида земель, подпадающих под данный режим; определению круга государственных органов, осуществляющих руководство использованием этих земель; определению круга субъектов, осуществляющих использование земель; установлению их правомочий по использованию земель и установлению ответственности за нарушения данного земельно-правового режима.

Дифференциация правового статуса земель выражается в том, что для каждой категории земель или вида земельных угодий присущи свои особенности правового режима (использование для сельскохозяйственных или для несельскохозяйственных нужд; производственное или природоохранное назначение и т.п.); регулирование

[1] *Ерофеев Б. В.* Экологическое право России. М., 2011.

использования угодий осуществляется специальными уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (Минсельхоз России, Росимущество и др.); субъекты использования земель (собственники, землевладельцы, землепользователи, арендаторы) обладают соответствующим статусом и земельными правомочиями; ответственность за нарушение земельного режима дифференцирована в зависимости от вида земель, в отношении которых произошло нарушение.

Следует хорошо изучить юридическую конструкцию «правовой режим земель» (целесообразно изобразить ее в виде модели или схемы) и уметь с помощью этой конструкции выявлять специфические черты правового режима всех видов (категорий и угодий) земель российского земельного фонда.

В отличие от имущества (в том числе и недвижимого), которое возможно переместить в пространстве, земельные угодья неперемещаемы, что порождает не известный имущественным отношениям способ распоряжения материальными благами — землеустроительные действия.

12. Изучая земельный процесс, включающий в себя процесс по предоставлению земель (землеотводный процесс) и их изъятию, землеустроительный процесс, состоящий из ряда стадий, количество которых и их последовательность закреплены в законе, процесс по контролю за рациональным и эффективным использованием земель и их охраной, процесс по разрешению земельных споров, необходимо выявить присущие каждому из указанных видов процессов особенности, совершение определенных действий только специально уполномоченными на то органами и лицами, особую процедуру реализации указанных действий.

Объективные свойства земли обусловили в земельном праве наличие таких отношений, как ведение кадастрового учета, мониторинга земель и др. Следует знать специфику работы Росреестра и его территориальных органов на местах. Целесообразно для закрепления знаний по изучаемому курсу встретиться с практическими работниками Росреестра, изучить его ведомственные акты.

13. В учебнике исследуются проблемы ответственности за земельные правонарушения. Эти вопросы имеют большое практическое значение.

Ответственность рассматривается как в правовом, так и в неправовом смысле. Юридической ответственности

за нарушения земельного законодательства присущ ряд специфических признаков.

К числу общей юридической ответственности за нарушения земельного законодательства следует отнести традиционно применяемые во всех отраслях права дисциплинарную, административную, материальную и уголовную ответственность.

В учебнике сформулировано понятие земельных правонарушений, указаны их виды, определена совокупность признаков, отличающих земельное правонарушение от иных видов правонарушений; раскрыты все элементы и состав земельного правонарушения.

Отдельное внимание уделяется решению проблемы профилактики земельных правонарушений. В силу этого профилактические мероприятия становятся обязательным элементом ответственности за земельные правонарушения как институт земельного права. Изучая данный вопрос, надлежит уяснить понятие профилактики земельных правонарушений, ее цели, способы осуществления и принципы. Необходимо найти в действующем земельном законодательстве правовые нормы, содержащие профилактические правила, и дать их анализ.

14. Земля неразрывно связана с природными объектами (недрами, водами, лесами и др.), поэтому правовой режим отдельных категорий земель регулируется наряду с земельным и другими отраслями законодательства (горным, водным, лесным и др.). При этом не следует путать правовой режим природных объектов с правовым режимом земель, на которых эти объекты расположены. Диалектика правового регулирования такова, что один и тот же объект может быть урегулирован различными институтами разных отраслей права. Так, например, использование земель лесного фонда регулируется нормами ЗК РФ и ЛК РФ.

Земельное право представляет собой сложную учебную дисциплину, ее изучение следует сочетать с усвоением знаний других отраслей права (административного, гражданского), поскольку этой отрасли права наряду со специфичным земельно-правовым регулированием присущи и общие подходы, свойственные классическим правовым отраслям.

Содержание

Общая часть

Глава 1
ПОНЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

1.1. Предмет земельного права

Для получения профессиональной квалификации юристу необходимо правильно определить предмет правового регулирования, чтобы решить, какой нормативный правовой акт применим в данном конкретном случае.

Ошибки в определении предмета правового регулирования ведут к значительным ошибкам в правоприменительной практике. Бывает сложно определить предмет правового регулирования, когда земельные отношения находятся в определенных связях с другими видами отношений, в первую очередь с гражданскими (особенно после принятия в 1994 г. ГК РФ, в котором изменены приоритеты в правовом регулировании земельных отношений, и нормы гражданского законодательства выходят на первое место). В этом случае применяется не только земельное законодательство, но и законодательство, соответствующее сложному составу регулируемых отношений в сфере землепользования. Например, при решении вопроса о взыскании убытков, возникающих при изъятии земель, применяются наряду с нормами ЗК РФ соответствующие нормы гражданского, гражданско-процессуального и другого законодательства.

Имущественные отношения, возникающие при распоряжении земельными участками, регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено ЗК РФ.

Российское право имеет сложную структуру. Оно делится на отрасли, подотрасли, институты, субинституты, правовые нормы и другие элементы. При этом нормы отрасли права регулируют самостоятельный круг волевых отношений, который является предметом правового регулирования.

Земельное право выступает традиционно обособленной частью права. Как отрасль оно представляет собой системно упорядоченную совокупность норм, выраженную государством и направленную на регулирование общественных отношений в части рационального использования земель и сбережения земли как национального богатства.

Земельное право — самостоятельная отрасль права, направленная на регулирование земельных отношений в Российской Федерации, ее субъектах, муниципальных образованиях, юридических лиц и граждан и имеющая своей задачей закрепление, совершенствование и создание эффективного земельного строя в России, основанного на частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности на землю, который обеспечивает рациональное использование и охрану земель, надлежащие условия равноправного развития форм хозяйствования, воспроизводство плодородия почв, сохранение и улучшение окружающей среды и охрану земельных прав граждан и других пользователей землей.

Изучение земельного права должно начинаться с изучения предмета земельного права, и в первую очередь его особенностей. В соответствии с общей теорией права предметом отрасли являются общественные отношения, которые урегулированы нормами права. Предмет правового регулирования — главное основание для выделения определенных общественных отношений в отрасль, так как в нем заложена объективная необходимость регламентации определенного комплекса общественных отношений.

Основным вопросом при определении предмета отрасли права является выделение круга общественных отношений. Раскрыть предмет отрасли земельного права — значит раскрыть содержание и характер всех тех земельных отношений, которые сложились в обществе на базе форм собственности на земле.

Земля имеет важное значение и выступает прежде всего первичным, естественным, вечным, саморегулирующимся средством производства. Земля — это дар, данный всем людям, живущим на ней. Она — основа основ бытия, наш единственный дом, основа жизни настоящего и будущих поколений людей.

Специфика земли как объекта правоотношений влияет на особенности земельных отношений, придавая им особую структуру. В предмет земельного права входят элементы

административных, имущественных, финансовых и других отношений в силу специфики объекта правового регулирования земельного права — земли.

Земельные отношения как предмет отрасли земельного права

Предметом отрасли земельного права является особый круг общественных отношений — земельные отношения.

Земельные отношения — это отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, организациями, учреждениями, гражданами по поводу владения, пользования и распоряжения землями, земельными участками, а также по поводу государственного регулирования земельных отношений.

Участниками земельных отношений являются Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, граждане и юридические лица.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица могут выступать участниками земельных отношений на условиях, предусмотренных ЗК РФ, федеральными законами.

Земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения).

К отношениям по использованию и охране недр, вод, лесов, животного мира и иных природных ресурсов, охране окружающей среды, особо охраняемых природных территорий и объектов, охране атмосферного воздуха и охране объектов культурного наследия применяются соответственно законодательство о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, законодательство об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации, иное специальное законодательство.

К земельным отношениям указанное законодательство применяется, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством.

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 (ст. 3 ЗК РФ).

Специфика земельных отношений

При определении предмета правового регулирования в области земельных общественных отношений необходимо помнить:

1) в него входят не всякие, а лишь волевые общественные отношения, т.е. такие, которые зависят от воли людей и могут быть изменены ими. Например, проведение работ по повышению плодородия почв зависит от воли людей, а значит, они входят в предмет правового воздействия.

Вместе с тем не всегда человек волен немедленно восстановить земли, загрязненные сверх допустимыми концентрациями вредных химических или иных веществ. В связи с этим ЗК РФ дает право пользователям такой землей консервировать их в порядке, установленном Правительством РФ;

2) предмет правового регулирования составляют не всякие волевые общественные отношения, а лишь те, которые возможно урегулировать правовыми нормами. Так, законом нельзя обязать исполнителей создать благоприятную окружающую среду и выгодное людям состояние природных ландшафтов, так как это зависит не только от их воли, но и от многих факторов: состояния очистных сооружений; состояния окружающей среды соседних регионов, на которые не может распространяться юрисдикция органов данной административно-территориальной единицы; последствий, возникших в результате деятельности предыдущих поколений, и другие факторы;

3) к предмету правового регулирования относятся также волевые и поддающиеся правовому регулированию общественные отношения, которые нуждаются (с позиций интересов государства и общества) в урегулировании правовыми средствами. Например, невозможно оставить без правового регулирования отношения по установлению нормативов предельно допустимых концентраций вредных химических веществ в почве, в связи с чем земельное законодательство определяет обязанности для всех пользователей земли по сохранению и повышению плодородия почв, охраны здоровья человека и окружающей среды;

4) в предмет правового регулирования включены не всякие общественные отношения, а лишь такие, которые могут быть урегулированы правовым путем. Так, недопустимо

применять российское законодательство в противоречие с международными договорами РФ или законодательный орган РФ не вправе превысить свои полномочия, определенные Конституцией РФ;

5) в предмет правового регулирования входят лишь те общественные отношения, которые подпадают под действие правовых норм. Например, правовой обязанностью всех пользователей землей является повышение плодородия почв, однако они не обязаны искусственно создавать почвенный гумус, поддерживать необходимые условия для жизнедеятельности почвенных организмов, создавать какой-то новый тепловой, воздушный, солевой, водный и иной режим почв. Это все является средством, обеспечивающим предусмотренный законом уровень плодородия почв, и вопрос о том, как применять эти средства, законом не регламентируется.

Исходя из изложенного, можно дать следующее определение предмета правового регулирования земельного права.

Предметом правового регулирования земельного права являются волевые общественные отношения, которые нужно, возможно и допустимо урегулировать правовыми нормами и которые подпадают под действие правовых норм.

Предмет правового регулирования можно подразделить на 1) фактически находящийся в сфере правового регулирования и 2) потенциальный.

Первый включает в себя земельные отношения, предусмотренные в действующем законодательстве.

Предмет второго составляют те общественные отношения, которые не урегулированы законом, хотя и остро в этом нуждаются. Например, законом следовало бы урегулировать критерии мелиоративных мероприятий, пределы воздействия на окружающую среду, ответственность за последствия неправильных мелиоративных мероприятий и т.п.

Предмет потенциального регулирования обусловлен, как правило, пробелами в законодательстве, отсутствием надлежащего опыта правового регулирования в силу новизны общественных отношений, которые по своей природе постоянно претерпевают изменения, развиваются, усложняются, находясь в постоянной динамике, политическими мотивами и другими причинами.

В отдельных случаях закон предусматривает механизмы преодоления подобных пробелов в правовом регулирова-

нии. Так, согласно ст. 11 ГПК РФ суд вправе в сходных случаях применять аналогию закона (т.е. применять закон, регулирующий сходные отношения), а иногда и аналогию права (применять общие начала и смысл действующего законодательства).

Итак, предмет потенциального правового регулирования находится в сфере действия не столько правовых норм, сколько в области практики их применения. Например, порядок возмещения убытков, возникающих в результате нарушения земельного законодательства, осуществляется по аналогии с порядком возмещения убытков в сфере промышленного производства, хотя в земельных отношениях действуют объективные законы природы, не присущие промышленному производству.

Перечисленные общие черты характерны для предмета регулирования любой отрасли права.

Земельное право имеет свою специфику: объектом отношений в данном случае является земля.

Земля как уникальный объект правового регулирования. Определение понятия «земля» и других терминов земельного права

Отсутствие в российском законодательстве понятий «земля», «почва», «земельный пай» и «земельный строй» и, конечно, земельных отношений затрудняет определение предмета земельного права.

Для того чтобы определить предмет земельного права, необходимо раскрыть содержание термина «земля». Он многогранен и имеет несколько значений. Когда мы говорим о Земле как о планете Солнечной системы — одном из космических объектов, она в этом случае является объектом правового регулирования международного космического права. В ином значении употребляют это слово, когда говорят: «Земля является единственным местом обитания человека». Здесь речь идет об отношениях человека, которые складываются в сфере взаимоотношений всех компонентов природы, включая землю, а также всей совокупности материальных и культурно-бытовых объектов, составляющих среду обитания человека. Такие отношения изучаются экологическим правом.

В настоящее время особое значение приобретают земельные права и обязанности граждан и их объединений. Выделение земельного права в самостоятельную отрасль права породило необходимость разъяснения в законодательстве

различных терминов земельно-правового характера, что позволяет установить единообразие в их толковании и правоприменительной практике.

Земля — поверхностный слой земной коры, расположенный над недрами, покрытый почвенным слоем, называемый территорией.

Объектами земельных отношений являются: земля как природный объект и природный ресурс; земельные участки; части земельных участков (ст. 6 ЗК РФ).

Земельный участок — часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами (ст. 6 ЗК РФ). Правовой статус и другие характеристики земельного участка отражаются в государственном кадастре недвижимости и документах государственной регистрации.

Земельный участок может быть делимым и неделимым. Делимым признается земельный участок, который без изменения своего целевого назначения и разрешенного использования может быть разделен на части, каждая из которых после раздела может образовать самостоятельный земельный участок, подлежащий государственной регистрации. Неделимым признается земельный участок, который по своему целевому и хозяйственному назначению и разрешенному использованию не может быть разделен на самостоятельные земельные участки. Земельный участок может быть признан неделимым на основании закона.

Часть земельного участка — определенная площадь соответствующего земельного участка, которая может быть отграничена на местности и превращена в самостоятельный объект земельных отношений и гражданского оборота, в котором может также участвовать земельная доля — условная часть права на один и тот же земельный участок, принадлежащий нескольким лицам; не отграниченная на местности, имеющая целевое назначение, усредненное количественное и качественное выражение в праве общей собственности на землю.

Земельная доля (земельный пай) — установленное законодательством, должным образом оформленное и зарегистрированное право собственности гражданина на земельный участок.

Латифундия — крупная земельная собственность физического лица.

Земельная рента — доход, получаемый собственником земли от сдачи в аренду земельного участка.

Земельный субандеррайтер — специализированный финансовый институт (земельный банк), выступающий вторичным гарантом заемщика, берущего в банке кредит под обеспечение земельных участков.

Оборот земель сельскохозяйственного назначения есть переход земельных участков от одного лица к другому на основании договоров купли-продажи, дарения, мены, пожизненного содержания с иждивением, аренды, безвозмездного срочного пользования, передачи в уставный (складочный) капитал или паевой фонд, передачи по наследству, переход в результате обращения взыскания на заложенный земельный участок, изъятия (выкупа) для государственных и муниципальных нужд, принудительного лишения прав в случае ненадлежащего использования земельного участка, конфискации и реквизиции земельного участка, добровольного отказа от прав на земельный участок, а также по иным основаниям, предусмотренным федеральными законами.

Земельный правопорядок — это система земельных отношений, устойчиво создававшаяся под влиянием правовой деятельности государства и соответствующая целям, заложенным в правовом регулировании этих отношений.

Рациональное использование земель — обеспечение всеми землепользователями в процессе производства максимального эффекта в достижении целей землепользования с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами.

Разрешенное использование земельного участка — использование земельного участка с учетом целевого назначения, установленных ограничений и обременений. Оно определяется на основе зонирования земель, градостроительной и землеустроительной документации.

Разрешенное использование земельного участка может содержать требования:

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

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

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

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

— предельно допустимым нормам нагрузки на окружающую природную среду;

— сохранению зеленых насаждений;

— иным требованиям, установленным федеральными законами, иными нормативными правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» **обременения земельного участка** могут быть связаны со следующими обязательствами:

— с запретом на продажу или иное отчуждение определенным лицам либо разрешением на отчуждение определенным лицам бессрочно или в течение установленного срока;

— запретом на сдачу в аренду или субаренду;

— правом на преимущественную покупку по объявленной цене в случае его продажи;

— передачей по наследству только определенным наследникам (для сельскохозяйственных земель);

— условием начать и завершить застройку или освоение земельного участка в течение установленных сроков по согласованию в определенном порядке с проектом;

— запретом на изменение внешнего вида недвижимости, реконструкцию или снос здания, строения, сооружения без согласования в определенном порядке;

— условием осуществить строительство, ремонт или содержание дороги, участка дороги, запретом на отдельные виды деятельности или формы поведения;

— запретом на изменение целевого использования земельного участка;

— условием соблюдать природоохранные требования или выполнять определенные работы, в том числе охранять животный мир, сохранять редкие растения, памятники природы, истории и культуры, археологические объекты, имеющиеся на земельном участке;

— условием предоставлять право охоты, ловли рыбы, сбора дикорастущих растений на своем земельном участке в установленное время и в установленном порядке;

— условием сохранить естественную среду обитания и пути миграции диких животных;

— иными обязательствами, ограничениями или условиями.

Обременения земельного участка устанавливаются непосредственно законодательством, договором или решением суда. Обременения земельного участка включаются в его правовой статус, подлежат государственной регистрации и сохраняются при переходе земельного участка к другому лицу.

Перечень требований, включаемых в разрешенное использование земельного участка, устанавливается вне зависимости от прав на данный участок.

Разрешенное использование земельных участков определяется органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления при зонировании земель, а также при предоставлении конкретных земельных участков и указывается в документах, предусмотренных ЗК РФ.

Самовольное изменение разрешенного использования земельных участков не допускается.

Земельный процесс как правовое явление охватывает правоприменительную деятельность государственных органов исполнительной власти всех уровней и органов местного самоуправления, заключающуюся в решении конкретных задач земельно-правового регулирования, и сопровождается определенной правовой формой.

Под словом «**режим**» (от франц. *régime*) следует понимать установленный законом порядок государственного регулирования и охраны земли, обеспеченный мерами предупреждения и ответственности, установленной за их совершение.

Земельный спор — это обсуждение и доказывание своих прав на землю с соблюдением установленной процессуальной процедуры и равноправия перед законом всех участников земельных отношений.

Разрешение земельного спора — это правоотношение, урегулированное нормами земельного, гражданского, гражданского процессуального и арбитражного процессуального права.

Понятие ответственность может рассматриваться как в правовом, так и в неправовом смысле.

Ответственность в правовом смысле предполагает обязательное наличие неблагоприятных последствий юридического характера для лица, нарушившего общеобязательные правила поведения.

Ответственность в неправовом смысле лишена юридических мер воздействия и обычно носит характер морального внушения лицу, совершившему противоречащий нравственным ценностям проступок.

Земельный строй России — совокупность земельных отношений, сложившихся в обществе на основе существующих в нем форм собственности на землю (частной, государственной, муниципальной и иных), и соответствующие им формы владения, пользования и распоряжения землей.

Реформирование правового регулирования земельных отношений не сняло потребности в разработке понятия «земля», а, наоборот, аккумулировало эту потребность, так как принимаемые в последнее время федеральные нормативные акты имеют в качестве обязательной части систему понятий и их определений.

Выработка понятия «земля» позволит определить ее место в иерархии других природных ресурсов, тесно связанных с землей.

Вопрос о критериях формирования правовых понятий природных объектов исследован в земельно-правовой науке недостаточно и продолжает оставаться значительным пробелом, препятствующим выработке указанных понятий.

Анализ земельного законодательства позволяет сделать вывод о том, что ведущими в указанных критериях являются такие свойства природных объектов, которые обусловливают необходимость принятия особых мер со стороны государства, позволяющих обеспечить рациональное использование этих объектов.

Понятие термина «земля» раскрывается лишь в ГОСТ 26640—85 «Земли. Термины и определения», которым определено, что 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.

Это определение, безусловно, имеет практическую ценность, позволяет правильно вести земельно-кадастровую документацию и разрешать земельные споры. Однако оно не снимает потребности в разработке понятия «земля» как объекта правовых отношений. Указанное определение хотя и содержит в себе свойства земель, имеющие зна-

чение для правового регулирования земельных отношений, но в силу узкоцелевого назначения ГОСТов недостаточно для того, чтобы раскрыть важнейшие элементы этих свойств. К тому же ГОСТы не имеют законодательной силы, поскольку являются лишь нормативными документами по стандартизации и обязательные к исполнению требования в них касаются лишь ограниченного круга вопросов.

Когда земля выступает в качестве важнейшей части окружающей среды, она является объектом правового регулирования различных отраслей права.

Земля как объект правового регулирования в земельном праве —поверхностный слой земной коры, расположенный над недрами, покрытый почвенным слоем, называемый территорией, на которой осуществляется суверенитет России, и используется как основное (главное) средство производства в сельском и лесном хозяйстве.

Другой аспект правового статуса земли возникает, когда она предоставляется различным предприятиям и организациям в качестве пространственного базиса.

Особенности земли как объекта правового регулирования

Земля как объект правового регулирования выполняет троякую роль.

В экологическом понимании — это природный объект, составная часть окружающей среды, взаимодействующая с другими объектами природы — лесами, недрами, водами, а в широком смысле — охватывающая все природные ресурсы.

С экономической стороны земля выступает как объект хозяйственной и иной деятельности — является материальной базой всякого производства. Земля — источник (ресурс) для удовлетворения самых разнообразных потребностей человека.

В социальном отношении земля — это объект собственности. В России вся земля находится в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, а земельный фонд РФ в зависимости от основного целевого назначения делится на категории.

Земля не является продуктом человеческого труда. Она — продукт самой природы. Земля кормит человека, растит его и в определенный момент принимает в свое материнское лоно. Она — своего рода всемирное общежитие, а потому каждое уходящее поколение оставляет в наследство потомкам следы своей деятельности.

Земля — важнейший природный ресурс, главное средство производства в сельском, лесном хозяйстве и пространственный базис для размещения зданий, строений, сооружений и других объектов.

Из изложенного выше вытекают следующие *особенности правового регулирования земельных отношений*:

а) земля обладает уникальными, невосполнимыми человеком, только ей присущими свойствами, для каждого человека она составляет основу жизни, условие его существования, источник удовлетворения его естественных нужд и потребностей, а также место хозяйственной и иной деятельности, способной изменить экологическую обстановку как в регионе, так и в планетарном масштабе, поэтому каждый человек должен быть собственником этого бесценного дара. В силу этого основным субъектом земельной собственности являются граждане Российской Федерации.

Когда земля выступает в качестве важнейшего природного ресурса, основы жизни и общенационального достояния, речь должна идти о земле как компоненте природы, биосферной категории.

Если речь идет об отношениях, возникающих при хозяйственном использовании земли, то этот аспект требует рассмотрения земли как пространственного операционного базиса для размещения производительных сил, основного средства производства в сельском хозяйстве, т.е. как экономической категории;

б) деятельность государственных органов, предприятий (организаций) и граждан относительно земли должна осуществляться с учетом интересов не только настоящего, но и будущих поколений, на основе анализа негативных тенденций при проведении земельной реформы;

в) распоряжение землей на определенной территории реализуется через органы местного самоуправления (их администрации), в результате чего должно быть обеспечено сбалансированное сочетание общественных потребностей с частными или ведомственными интересами;

г) в земельном праве не полностью применяются сроки исковой давности, предусмотренные для гражданских, административных, уголовных и иных правоотношений. Так, если ранее за самовольный захват земельного участка можно было привлечь к уголовной ответственности, то теперь наступает лишь административная ответственность.

Так как земля является единственным местом обитания всего живого, государство должно осуществлять наблюдение за состоянием земель посредством мониторинга земель, который осуществляется в целях:

1) своевременного выявления и прогнозирования развития негативных последствий, влияющих на качество и состояние земель, разработки и реализации мер по предотвращению этих процессов;

2) оценки эффективности этих землеохранительных мероприятий;

3) информационного обеспечения управления и контроля в области использования и охраны земель, которое должно включать:

— регулярные наблюдения за состоянием земель, количественными и качественными показателями;

— сбор, хранение, пополнение и обработку данных наблюдений;

— создание и ведение банков данных;

— оценку и прогнозирование изменения состояния земель.

Государственный мониторинг земель является составной частью системы государственного мониторинга окружающей среды и должен осуществляться по категориям земель, земельным угодьям, территориальным зонам.

Обеспечение плодородия этой категории земель осуществляется по следующим основным направлениям (ст. 11 Федерального закона от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»)[1]:

— разработка и реализация федеральных целевых программ обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также соответствующих региональных целевых программ;

— проведение учета показателей плодородия земель сельскохозяйственного назначения и мониторинга плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

— разработка стандартов, норм, нормативов, правил, регламентов в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

[1] Все нормативные правовые акты (в том числе судебные), упомянутые в данном учебнике, рассматриваются (за исключением особо оговоренных случаев) в действующей редакции.

— разработка планов проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

— разработка планов мероприятий по реабилитации земель сельскохозяйственного назначения, загрязненных радионуклидами, тяжелыми металлами и другими вредными веществами;

— финансирование мероприятий по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

— контроль за качеством используемых в целях обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения агрохимикатов и пестицидов и контроль за безопасным обращением с ними;

— создание банков данных в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Обеспечение плодородия земель сельскохозяйственного назначения осуществляется при условии соблюдения экологических требований. Контроль за обеспечением плодородия таких земель и их рациональным использованием проводится в целях соблюдения собственниками, владельцами, пользователями, арендаторами земельных участков требований закона.

Земля — важнейший компонент окружающей среды, который функционирует по законам живого организма, способствует очищению атмосферы, хранит водные ресурсы, является питательной средой для всего живого. Земная поверхность имеет территориальные ограничения, она не может быть произвольно увеличена людьми в зависимости от их потребностей. Равным образом она не может быть заменена никаким другим средством производства, не устаревает и не изнашивается, как это происходит в отношении орудий и средств производства. При рациональном использовании земли ее плодородие постоянно возрастает, что, в свою очередь, влияет на ценностные характеристики данного объекта. Это, безусловно, свидетельствует о том, что земельные отношения являются отношениями особого рода и не могут, как предлагают некоторые ученые, устанавливаться и определяться нормами гражданского права, а должны регулироваться нормами земельного права с учетом норм гражданского права только в части, не урегулированной нормами земельного права.

В силу специфических свойств *оценка земли в денежном исчислении не соответствует действительной стоимости* и, возможно, будет долго отставать от нее из-за непрерывно возрастающей ценности земли.

В условиях рыночной экономики цена земельных участков определяется исходя из спроса и предложения и имеет постоянную тенденцию к росту. Все это требует учета земельных ресурсов (в виде кадастра), регистрации сделок с землей; выработки критериев рационального землепользования на основе кадастровых оценок (с учетом указанного обстоятельства устанавливается налогообложение).

Земля представляет собой сложный хозяйственный объект, обладающий множеством различных свойств и в силу этого находящийся в сфере деятельности различных отраслей права:

а) **государственного**, нормами которого регулируются административно-государственное устройство, государственные границы и суверенитет народов. Так, в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп может быть установлен, по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления (местной администрацией), особый режим использования земель;

б) **административного**, определяющего систему и компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования земельных отношений, устанавливающего ответственность за различные виды земельных правонарушений, и т.п.;

в) **гражданского**, нормы которого особенно расширили сферу правового регулирования земельных отношений после принятия ГК РФ в 1994 г. В него включено большое количество норм, регулирующих земельные отношения по принципам гражданского права. Восстановление категории «недвижимое имущество», т.е. объектов, неразрывно связанных с землей (строений, сооружений, мелиоративных систем и др.), введение купли-продажи земли, земельного рынка, ипотеки и др. — все это должно способствовать возрастанию роли норм гражданского права в регулировании земельных отношений.

Исследуя вопрос о соотношении гражданского и земельного права, следует отметить, что при регулировании земельных отношений необходимо использовать понятийный аппарат и основные принципы, установленные граж-

данским законодательством, а в земельном законодательстве должна отразиться тенденция земельных отношений, вытекающая из того факта, что земля является особым объектом, который охраняется и используется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Поэтому перед земельным правом встают новые задачи в связи с усложнением предмета этой отрасли права.

В связи с принятием новых ЗК РФ и ГК РФ, когда последний санкционировал сделки с землей и заложил начало формирования земельного рынка (т.е. восстановил категорию земельной недвижимости), вопрос о признании имущественного элемента в земельных отношениях приобрел особое значение.

Земля — недвижимость особого рода, которая требует особого правового регулирования, отличающегося от правового регулирования другого имущества.

Вместе с тем регулирование большей части земельных отношений гражданским правом основано на данном в ст. 130 ГК РФ определении, а именно, земля — недвижимое имущество наряду с другим имуществом, не имеющим уникальных особенностей земли.

Земля является абсолютно недвижимым имуществом, а все остальные вещи — относительно недвижимыми, так как они в принципе переместимы при желании человека (движимое имущество). Эти две составные части — недвижимое и движимое имущество — должны иметь каждая свой самостоятельный правовой статус, определенный в законодательном порядке.

Гражданское право не обладает правовым инструментарием учета многообразия и специфики земли как объекта земельных отношений. Оно определяет единые унифицированные правила гражданского оборота и собственности на землю без учета ее уникальных специфических особенностей.

Высказанные выше соображения по этому вопросу свидетельствуют о том, что ГК РФ регулирует имущественные отношения и не учитывает особенности земли как природного ресурса, не являющегося в полной мере объектом имущественных отношений.

Объявление в ГК РФ природных ресурсов имуществом противоречит ч. 1 ст. 9, ч. 2 ст. 36 и ст. 42 Конституции РФ, так как нарушает неотчуждаемые и принадлежащие всем

от рождения права на природные ресурсы — основу жизнедеятельности народов Российской Федерации, право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 2, 7, 17, 18, 41, 42, 58 Конституции РФ).

В связи с этим встает вопрос о соотношении земельного и гражданского законодательства и определении приоритетности земельного законодательства в регулировании земельных отношений.

С правовой и экономической точки зрения ценность земли определяется особенностями, спецификой свойств и признаков, отличающих ее от других имущественных объектов. Это означает, что отношения должны регулироваться и гражданским законодательством. Однако согласно п. 3 ст. 2 ГК РФ, если имущественные земельные отношения основываются на административном акте (а таких видов земельных отношений, как известно, немало), то эти отношения не регулируются нормами гражданского права, а находятся в исключительной сфере земельного законодательства.

Анализ п. «о» ст. 71 и п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что существует определенное несоответствие между уровнями земельного законодательства, которое отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, и гражданского законодательства, которое отнесено только к ведению Российской Федерации. Это несоответствие мешает более эффективному применению земельного и гражданского законодательства.

Гражданское право, таким образом, основывается на обеспечении свободы имущественных прав, а земельное — на обеспечении рационального использования и охраны земель как основы жизни и деятельности общества.

Обозначенные различия между гражданским и земельным законодательством в разных странах мира имеют свои особенности, но в целом они достаточно стабильны и существуют независимо от социального строя и форм собственности на землю.

Сложившаяся ситуация в правоприменительной практике не может быть признана удовлетворительной, так как регулирование земельных имущественных отношений — это правовая сфера особого рода, которая в силу специ-

фики объекта должна быть отнесена к земельному праву с использованием норм гражданского права[1].

Внесение соответствующих изменений в указанные статьи ГК РФ позволит изъять землю (недвижимость) и другие природные ресурсы, а следовательно, и всю экологическую систему России в целом из дальнейшего «овеществления», исключить эти отношения из сферы только правового регулирования гражданского законодательства и включить их главным образом в сферу земельного законодательства, установив его приоритет в регулировании очень важной части земельных отношений перед гражданским законодательством, которое следует применять к земельным отношениям лишь в тех случаях, когда они не урегулированы земельным законодательством.

Земля обладает устойчивой природной неоднородностью, что порождает:

а) дифференциацию правового режима в зависимости от категорий, угодий, зон и других особенностей земель. Так, земли подразделяются на категории по основному целевому назначению: на угодья — по непосредственному целевому назначению; на зоны — в зависимости от близости к тем частям земельных участков, которые в силу своих особых свойств обладают особым режимом использования;

б) экономико-правовой режим выравнивания условий хозяйствования на земле. Например, могут освобождаться от платы за земельные участки лица, осуществляющие их сельскохозяйственное освоение, налоговые ставки не могут превышать 0,3% в отношении земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения (в отношении прочих земельных участков — 1,5%).

Природная неоднородность земель определяется различными типами почв. Почва — это особое природное тело. Она образуется на поверхности земли в результате взаимодействия органической и неорганической природы. Важнейшим свойством почвы является плодородие. Оно обусловлено наличием в почве органического вещества — гумуса. Благодаря плодородию почвы являются величайшим природным богатством, пользоваться которым нужно очень разумно. Впервые выделил почву как «особое тело» великий русский ученый, известный геолог и почвовед,

[1] Подробнее об этом см.: *Краснов Н. И.* О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 7.

основатель русской школы почвоведения и географии почв, создатель учения о почве как об особом природном теле В. В. Докучаев (1846—1903)[1].

Почвы образуются очень медленно. Проходят тысячелетия с момента появления первых организмов на горных породах до полного формирования почвы. За 100 лет мощность почвы увеличивается всего на 0,5—2 см.

Почва состоит из твердой, жидкой, газообразной частей и живых организмов. Докучаев назвал почву «зеркалом природы», подчеркивая тем самым, что она отражает взаимодействие всех компонентов природы, являясь результатом этого взаимодействия. Деятельность человека влияет на образование почв. Минеральная часть почвы состоит из частиц песка, ила, глины, щебня. На ее долю приходится более 80—90% объема почвы.

Более 100 лет назад Докучаев доказал, что размещение почв по поверхности земли подчинено закону зональности. В Российской Федерации широтная зональность выражена ярче, чем в других странах мира. Это связано с большой протяженностью страны по меридиану и с преобладанием равнинного ландшафта. С севера на юг территории РФ сменяют друг друга мерзлотно-таежные, тундровые, глеевые, подзолистые, дерново-подзолистые, серые лесные, черноземы, каштановые и бурые, серо-бурые почвы, почвы полупустынь, солончаки, торфяно-болотные почвы.

В Российской Федерации на долю земель сельскохозяйственного назначения приходится около 23,5% земельного фонда, на земли лесного фонда — 64,7%, пашня составляет — 7%. Площадь сельскохозяйственных угодий России — 220,5 млн га, в том числе пашни — 121,6 млн га, сенокосы — 24 млн га, пастбища — 68,1 млн га.

Земля ограничена в пространстве, которое не может увеличиваться подобно тому, как увеличивается объем имущества. Это порождает потребность в рациональной эксплуатации земель: экономном использовании территории земель, но достигается совмещением располагаемых на ней объектов; нормировании отвода земель в пользование и собственность; ограничении изъятия ценных угодий для несельскохозяйственных нужд; эффективном использовании земель сельскохозяйственного назначения.

---

[1] *Докучаев В. В.* Русский чернозем : отчет Императорскому Вольному экономическому обществу. СПб., 1883.

Земля является недвижимым объектом и в отличие от движимого имущества не может переноситься в пространстве (если не принимать во внимание естественный круговорот вокруг солнечной оси в космическом пространстве). Равным образом она не подлежит замене никакими другими средствами производства, как это происходит в отношении иных орудий и средств производства (прочего имущества).

При правильном использовании земли ее плодородие не только не ухудшается, а постоянно возрастает.

Земля обладает ценностью обычного имущества, но если имущество изнашивается, быстро устаревает, то земля не подвержена таким изменениям.

Для того чтобы раскрыть пределы земельного права как отрасли, необходимо прежде всего раскрыть содержание термина «земля», который рассматривается в различных аспектах:

— в широком смысле — как земной шар;

— в узком смысле — как среда обитания человека;

— в правовом аспекте — как объект отношений или объект правового регулирования земельного права.

Земля бесконечно разнообразна. Она обладает свойствами территорий, пространственного базиса для объектов промышленности, осуществления жизнедеятельности людей. Земля незаменима для человеческого базиса, поскольку именно она есть место обитания всех поколений людей. Земля — непременное условие существования человека.

1.2. Методы правового регулирования земельных отношений

При раскрытии сущности земельного права нужно учитывать не только специфику предмета, но и специфику метода. Если предмет правового регулирования — это то, что регулируется правовыми нормами, то его метод представляет собой способ правового воздействия на общественные отношения, составляющие этот предмет.

Под *методом правового регулирования* понимают установленный законодательством способ воздействия на поведение и действия физических и юридических лиц, который вправе применять должностное лицо либо орган в определенных ситуациях.

Способ воздействия — это установленное законодательством положение, которое изменяет поведение или действия лиц в сторону ограничения или стимулирования.

Методы регулирования земельных отношений отражают специфику воздействия. В условиях формирования рынка земли и рыночных отношений необходимо выявить методы с учетом особенностей режима правового регулирования общественных отношений, которые составляют предмет отрасли. Методы правового регулирования обусловлены характером регулируемых отношений, для которых подбираются адекватные им приемы и способы правового воздействия.

Структура методов не является точным отражением структуры регулируемых общественных отношений. В отдельных случаях, когда этого требует обстановка, к однородным общественным отношениям могут быть применены различные методы правового регулирования.

Как отмечалось, земельное право — сложное образование, обладающее сложным методом. Его специфика заключается в том, что он сочетает в себе властно-авторитарные черты (власть и подчинение) и автономные (юридическое равенство).

Метод земельного права — это совокупность способов и приемов воздействия на поведение людей, возникновение которых порождено характером и природой земли как уникального природного ресурса, необходимого всем гражданам.

Для земельного права характерны два основных вида методов: императивный и диспозитивный.

Императивный метод правового регулирования земельных отношений. В общем плане императивный метод правового регулирования выражается в установлении обязанностей субъектов земельных правоотношений и запретов, подлежащих исполнению.

Установление обязанностей субъектов земельных правоотношений занимает значительный удельный вес в содержании земельно-правовых норм. Это обязанности соблюдать субординацию органов власти в части регулирования земельных отношений, приоритет земель сельскохозяйственного назначения, порядок предварительного согласования места размещения объекта на земельном участке и т.д. Введенная законом обязанность для субъектов земельно-правовых отношений исключает какие-либо

отклонения в ее использовании. Например, если нарушается обязанность по целевому использованию земель, то может быть прекращено не только такое использование, но и само право на землю (ст. 44, 45 ЗК РФ).

Установление запретов в земельном праве — это определение границ как возможного, так и должного поведения участников земельных правоотношений.

Границы должного поведения определяются для того, чтобы способы, которыми субъекты земельных правоотношений выполняют свои обязанности и достигают своих целей, не противоречили государственным и общественным интересам и не наносили им вреда. Например, осуществляя строительство на земельном участке, всякий землепользователь обязан руководствоваться градостроительными нормами и правилами, согласовывать это строительство с землеустроительными, пожарными, санитарными, природоохранительными и иными органами, осуществляющими государственный земельный надзор за этой сферой хозяйственной деятельности. Термин «государственный земельный надзор» введен Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ, заменив термин «государственный земельный контроль».

Соблюдение правил должного поведения и ненарушение запретов также жестко регламентируются и обеспечиваются действующим земельным законодательством. Например, за самовольное строительство, к которому относится нарушение строительных норм и несогласование строительства с соответствующими органами, установлена административная ответственность для граждан и юридических лиц (ст. 9.4, 9.5 КоАП РФ).

Императивный метод правового регулирования земельных отношений исключает юридическое равенство сторон, автономию воли субъектов, предполагая отношения власти и подчинения.

Диспозитивный метод правового регулирования земельных отношений. Как таковой диспозитивный метод правового регулирования означает такой способ правового воздействия, при котором субъектам земельных правоотношений предоставляется свобода (собственное усмотрение) в реализации ими своих целей и задач.

Существует *три основных вида диспозитивного метода* правового регулирования земельных отношений.

1. *Рекомендательный метод* правового регулирования выражается в предоставлении возможностей альтернативного поведения субъекта земельных правоотношений, когда субъекту предоставляется возможность самому выбирать способ своего поведения для достижения поставленной цели. Рекомендации, исходящие от государственного органа, облегчают ему выбор того или иного решения. Например, экономическое стимулирование рационального использования и охраны земель предусматривает выделение средств местного бюджета для восстановления земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли. Однако вопрос о том, в каких размерах, в какие сроки и кому выделять такие средства, решается местными органами.

2. *Санкционирующий метод* выражается в том, что решение о реализации своих земельных полномочий субъект земельных правоотношений принимает самостоятельно, но это решение приобретает юридическую силу лишь после утверждения его соответствующим компетентным органом. Так, материалы предварительного согласования места размещения объекта готовятся заинтересованными лицами, однако юридически значимыми они становятся лишь после утверждения соответствующими органами местного самоуправления.

3. *Делегирующий метод* правового регулирования выражается в предоставлении прав и свобод субъектам земельных правоотношений по тому или иному кругу правомочий. Например, исключительно от воли гражданина — собственника земельного участка зависит передача земельного участка по наследству. Государство вправе вмешаться лишь в случае, если гражданином не было составлено завещание и отсутствуют наследники по закону.

Метод договорного регулирования земельных отношений, роль которого в условиях рыночных отношений значительно возрастает, должен проявляться в допустимости только законодательного разрешения земельных сделок при обязательной их государственной регистрации, в отличие от установления подлинной свободы в совершении сделок с землей, что характерно для гражданского законодательства.

Метод обязательного контроля и надзора за охраной и рациональным использованием земель путем усиления роли специально уполномоченных на то органов, придания

им особых полномочий для усиления их роли в силу того, что земля обладает уникальными, не воспроизводимыми человеком свойствами, ограничена по местоположению.

Особо следует отметить, что в нынешних условиях четко прослеживается тенденция на усиление государственного вмешательства в регулирование земельных отношений, в преобладании императивного метода над диспозитивным, ориентированности его на исполнение основной функции правового регулирования земельных отношений — обеспечения рационального использования земельных и других природных ресурсов.

Метод науки земельного права заключается в способе изучения не только системы земельно-правового регулирования, но и самих методов регулирования, способствуя тем самым их совершенствованию. Так, изучение земельных ресурсов как объекта экологического права позволило экологизировать методы земельно-правового регулирования введением всеобщей обязанности применять такие способы хозяйственной эксплуатации земель, которые не нарушают экологической обстановки на данной территории.

Наука в своей деятельности применяет общенаучные (диалектический, исторический) и специальные (сравнительного правоведения, социологических исследований, системный и др.) методы.

Метод земельного права как учебной дисциплины имеет иное целевое назначение, поскольку направлен на усвоение обучаемыми знаний, которые необходимы им для будущей специализации или квалификации. Метод земельного права как учебной дисциплины использует закономерности психологического восприятия человеческим сознанием получаемой информации. Познание проходит как минимум три этапа — восприятие, усвоение и практическое закрепление, т.е. собственно получение знаний из учебников, пособий, от преподавателей, из специализированных научных изданий, других источников интересующей информации; тщательное осмысление полученного, отбор и систематизация знаний с учетом будущей специальности, практическое закрепление путем применения тех или иных положений земельного законодательства на учебных занятиях, при прохождении практики, участии в научных исследованиях.

1.3. Особенности методов правового регулирования земельных отношений

Особенности методов правового регулирования в земельном праве на современном этапе его развития диктуются следующими обстоятельствами.

Для правового регулирования определенных групп земельных отношений, связанных с оборотом земли, применяется разработанная система экономического стимулирования и принятия экономико-правовых мер, установленная ГК РФ, соответствующая задачам, стоящим перед государством и обществом в современных условиях.

Период перехода к регулируемым рыночным отношениям характеризуется тем, что главной задачей на этом этапе является перераспределение земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирование многоукладной экономики при обеспечении рационального использования и охраны земель. Закрепляются свободы выбора форм хозяйствования.

В силу названных особенностей в правовом регулировании земельных отношений применяется практически весь спектр вышеназванных методов.

Однако в указанной системе методов неизбежно выделяются те или иные виды и подвиды. Например, в регулировании порядка использования земель преобладает диспозитивный метод, а в регулировании охраны земель — императивный. В частности, важность земли как места обитания и как источника естественного богатства порождает необходимость принятия специализированных законов в этой сфере. Например, Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» устанавливает правовые основы государственного регулирования обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения при осуществлении собственниками, владельцами, пользователями, арендаторами земельных участков хозяйственной деятельности.

В связи с тем, что земля является важнейшим компонентом окружающей среды, необходимо усиление ответственности за правонарушения против земельной безопасности. Так, Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 05.11.1998 № 14 «О практике применения судами зако-

нодательства об ответственности за экологические правонарушения» подчеркнул необходимость обеспечения правильного и единообразного применения законодательства за экологические правонарушения, так как высокая степень общественной опасности правонарушений в этой сфере обусловлена тем, что объектом посягательства является стабильность окружающей среды и природоресурсный потенциал, а также гарантированное Конституцией РФ (ст. 42) право каждого на благоприятную окружающую среду.

В каждом конкретном деле, квалифицируя содеянное, суд должен исходить не только из стоимости и количества потерь, но и учитывать причиненный экологический вред, т.е. вред, нанесенный растительному и животному миру, а также всей экосистеме в целом.

1.4. Закономерности, которым подчинены методы правового регулирования земельных отношений

Анализ действующего земельного законодательства указывает на следующие закономерности, нашедшие отражение в правовом регулировании и формировании земельно-правовых методов.

1. *Действие объективных законов природы, с которыми необходимо считаться.* Подобно тому, как металлические предметы подвержены ржавчине, земля подвержена эрозионным процессам, процессам зарастания кустарником, мелколесьем, сорняками. В силу этого в ст. 42 ЗК РФ предусмотрены обязанности по защите земель от вредных процессов: «не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий», т.е. существующий объективный закон природы продиктовал законодателю введение указанного требования.

2. *Действие экономических законов общества, которые диктуют праву свои условия.* Например, ведущим мотивом поведения людей является интерес, а чтобы этот интерес не противоречил интересам общества и государства, государство сформировало систему правил, устраняющих такую коллизию. Если гражданин или организация планирует, к примеру, построить объект на ценных сельскохозяйственных угодьях, они для достижения этой цели могут предпринять любые действия. Но в данном случае прегра-

дой им будут установленные в земельном праве основные нормы, каковыми являются подразделение всего земельного фонда РФ на категории земель, установление их целевого назначения, требования охраны, в первую очередь, сельскохозяйственных угодий (ст. 7, 8 ЗК РФ).

3. *Действия социальных законов, отражающих психологию как народов, так и определенных общностей людей, для которых дороги традиции, свое понимание ценностей окружающей среды.* Так, в местах проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и этнических общностей возможно установление особого режима использования земель, т.е. учитываются особенности социальной психологии и традиций данных народов и общностей. Этому же способствует преимущественное право на получение земельного участка гражданами, проживающими в данной местности. Данное положение закреплено в Федеральном законе от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и в п. 3 ст. 31 ЗК РФ.

1.5. Принципы земельного права

Развитие правовой системы происходит по схеме «от общего к частному». Основополагающие положения земельного законодательства закрепляются в Конституции РФ, детализируются и конкретизируются в специальных законах, постановлениях, управленческих актах, имеющих общенормативное значение.

В статье 1 ЗК РФ сформулированы принципы земельного законодательства. Системность принципов отражает систему земельного права. В силу этого принципы земельного права можно классифицировать на общеправовые (конституционные) и отраслевые.

К *общеправовым принципам* относятся признание, соблюдение и защита прав граждан, включая права на землю, как обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ), принцип юридического равенства граждан в получении (приобретении) прав на землю (доступа к земле), принцип свободного выбора гражданами прав на землю и обязанности государства, органов местного самоуправления по обеспечению землей прав граждан и объединений, принцип гуманизма, принцип законности в земельных отношениях, принцип

интернационализма, имеющий международную и национальную стороны, принцип стимулирования рационального использования земли ее пользователями, принцип субъективного вменения, т.е. применение земельно-правовой ответственности за виновные земельные правонарушения, и др.

Отраслевые принципы земельного права обусловлены особым характером регулируемых общественных земельных отношений, которые, в свою очередь, предопределены особой спецификой регулируемого объекта земельного фонда РФ, состоящего из разных по своему правовому режиму отдельных категорий земель. Эта специфика и породила принципы, которые можно разделить на две части: принципы, относящиеся к общей части земельного права, и принципы, относящиеся к особенной части. В основу такого деления положены уникальные свойства, присущие земле.

Принципы земельного права содержатся:

а) *в Конституции РФ*, где сказано, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2, 7, 8, 10—12, 15 посвящены земельным отношениям).

В Конституции РФ закреплено и гарантировано право граждан и объединений иметь в частной собственности землю (ч. 2 ст. 9 и ч. 1 ст. 36). В случае отказа в предоставлении земельного участка гражданин может обратиться в суд за защитой своего права.

В части 4 ст. 29 и ст. 42 закреплено право граждан на информацию о всевозрастающей роли демократического общественного контроля в сфере земельного права;

б) *в нормативных правовых актах*. Так, в земельном законодательстве был провозглашен принцип равноправия всех форм земельной собственности и форм хозяйствования на земле;

в) *в конкретных нормах земельного права*. Так, ЗК РФ закрепляет принцип приоритета земель сельскохозяйственного назначения по сравнению с другими категориями земель, обеспечивает принцип целевого использования земель, при постоянном (бессрочном) пользовании создает предпосылки для устойчивости прав на землю и т.д.;

г) *в текстуальном смысле действующего законодательства*. Например, анализируя нормы ЗК РФ о земле-

устройстве, можно прийти к выводу о наличии приоритета экологических интересов общества над экономическими, поскольку созданию благоприятной экологической среды и улучшению природных ландшафтов подчинены задачи землеустройства.

Принципы земельного права характеризуются следующими признаками:

— они *являются руководящим началом в нормативно-правовом регулировании земельных отношений*, им не могут противоречить «рядовые» нормы земельного права. Так, недопустимо отводить под несельскохозяйственные нужды земли, являющиеся ценными сельскохозяйственными угодьями;

— *среди принципов земельного права также имеется иерархия*, в которой одни принципы занимают вышестоящее положение по отношению к остальным. Например, принцип обеспечения благополучной экологической среды является главенствующим по отношению к принципу рационального использования земель;

— *система принципов динамична*: *по мере развития правовой системы появляются новые принципы, уходят в прошлое старые*. Например, с развитием рыночных отношений ушел в историю принцип бесплатности землепользования — его заменил принцип платного пользования землями.

Рассмотрим **принципы, присущие Общей части земельного права**, и раскроем их содержание.

1. *Принцип приоритета экологического благополучия окружающей среды при использовании земель*. Это выражается в том, что:

а) создание условий для поддержания устойчивых ландшафтов и охрана земель являются главной целью землеустройства. Ей подчинены все задачи землеустройства: разработка схем землеустройства, разработка проектов освоения новых земель, установление территорий с особым режимом пользования и т.п.;

б) использование земли способами, нарушающими экологическую обстановку территории, эксплуатация земельного участка, приводящая к снижению плодородия почв, ухудшению экологической ситуации, является основанием для принудительного изъятия этого участка;

в) при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых объ-

ектов, строений и сооружений, а также внедрении новых технологий, отрицательно влияющих на состояние земель и окружающей среды, обязательно должны предусматриваться и осуществляться мероприятия по охране окружающей среды, а проведению таких работ должны предшествовать положительные заключения государственной санитарно-гигиенической и экологической экспертизы;

г) непрерывно осуществляется мониторинг земель, представляющий собой систему наблюдений за состоянием земельного фонда, для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов.

2. *Принцип приоритета интересов народов, населяющих данную территорию, и защита прав человека*. Этот принцип выражается в том, что:

— земля является основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9 Конституции РФ);

— каждый гражданин Российской Федерации является «сособственником» этого природного дара. Это конституционное право закреплено в ч. 1 ст. 36 Конституции РФ. Государство гарантирует судебную защиту в реализации этого права;

— приобретение земельных участков в собственность осуществляется лишь в порядке, предусмотренном законом;

— в интересах охраны здоровья человека устанавливается право каждого гражданина Российской Федерации на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ), определяются нормативы предельно допустимой концентрации вредных химических, бактериальных, паразитарно-бактериальных и радиоактивных веществ в почве, развивается производство экологически чистой продукции;

— в п. 4 ст. 28 ЗК РФ установлено, что не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением случаев: изъятия земельных участков из оборота; установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков; резервирования земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

3. *Принцип целевого использования земель*. Если имущество (здания, сооружения, машины и т.п.) может использо-

ваться не только по целевому, но и по иному назначению (производственное здание — в качестве склада, трактор — иногда в качестве средства перевозки грузов), то землю недопустимо использовать не по назначению, т.е. земельный участок, предназначенный под пашню, нельзя использовать под лесопосадки.

Целевое назначение земельного участка — установленные законодательством порядок, условия, предел эксплуатации (использования) земельного участка для конкретных целей в соответствии с категориями земель.

Правовой режим земель определяется совокупностью правил их использования и включения в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга, установленных земельным, градостроительным, лесным, водным, природоохранным законодательством и законодательством о недрах, и распространяется на земли определенной категории.

На землях, отнесенных к нескольким категориям, действуют все правила и ограничения, установленные для соответствующих категорий земель. В случае спора по правовому режиму земельного участка приоритет имеет категория земель более строгого правового режима.

Целевое назначение и правовой режим основных категорий земель определяются федеральными законами, законами субъектов РФ и отражаются в градостроительной и землеустроительной документации.

Строгое целевое использование земли представляет собой центральный момент земельного законодательства, поскольку режим эксплуатации земель, по сути, сводится к отнесению их к категориям, установленным ЗК РФ, в порядке и на условиях, предусмотренных действующим законодательством.

Принцип целевого использования земель выражается в том, что:

а) земли в России подразделяются на семь категорий по основному целевому назначению;

б) внутри категорий земель происходит их подразделение по угодьям. Так, земли сельскохозяйственного назначения подразделяются на пахотные, пастбищные, сенокосные и другие угодья, земли населенных пунктов подразделяются на земли застройки, общего пользования, сельскохозяйственного использования и другие, земли особо охраняемых территорий и объектов включают в себя земли государственных природных заповедников, государствен-

ных природных заказников, национальных парков, природных парков и пр.;

в) земельная территория, установленная в порядке землеустройства, ее обустройство обязательны для собственников земли, землевладельцев, землепользователей, в том числе и арендаторов;

г) устанавливаются дополнительные правила, возникающие из соседства режимов землепользователей. Так, законом устанавливаются разные сервитуты, а также водоохранные зоны рек и водоемов, границы которых закрепляются на местности специальными информационными знаками. Пользование этими земельными участками осуществляется с соблюдением установленных на них режимов.

Порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральным законом и законами субъектов РФ.

Категория земель указывается:

1) в постановлениях органов исполнительной власти или решениях органов местного самоуправления о предоставлении (передаче) земельных участков или об установлении особых правовых режимов использования земель особо охраняемых территорий и земель иного назначения;

2) свидетельствах, договорах и иных документах, удостоверяющих права на землю;

3) документах государственного кадастра недвижимости;

4) документах государственной регистрации.

Нарушение установленного ЗК РФ, федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую является основанием для:

1) признания недействительными актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую, а также сделок с земельными участками, совершенных на их основании;

2) отказа в государственной регистрации прав на земельный участок.

Как уже отмечалось, земля имеет особый правовой статус, отличный от правового статуса обычного имущества, что сказывается на процессуальном характере земельных отношений. Так, если обычные имущественные отношения имеют относительно свободный режим (имущество может использоваться для любого назначения, здание может переоборудоваться для любого вида использования), то земель-

ные участки эксплуатируются строго по целевому назначению. Поэтому процедура разрешения земельных споров ограничена особенностями правового статуса того или иного земельного участка. Например, орган по рассмотрению земельных споров не вправе удовлетворить заявление организации о расширении хозяйственной деятельности на землях оздоровительного назначения, если это несовместимо с интересами использования данных земель.

4. *Принцип устойчивости прав на землю* является обязательным условием рационального использования земель, поскольку лицо, не имеющее уверенности в стабильности своего права на землю, не будет заботиться об их сохранности и о повышении их плодородия.

Право на землю всех пользователей землей является конституционным правом. Оно защищается и гарантируется ст. 2 Конституции РФ.

Гарантии стабильности прав на землю выражаются в следующем:

— гражданам гарантируется право на получение земельных участков и на судебное обжалование отказа в их предоставлении;

— законом дан исчерпывающий перечень оснований принудительного изъятия земельных участков у собственника, землевладельца, землепользователя и арендатора;

— свобода хозяйственной деятельности гарантируется принятием определенного перечня прав и обязанностей по хозяйственной эксплуатации земель, закреплением положений о недопустимости вмешательства государства и его органов в деятельность предприятия без оснований, определенных законом, под страхом возмещения убытков, причиненных этим вмешательством.

5. *Принцип равноправного положения всех форм земельной собственности и всех форм хозяйственной эксплуатации земель*, выражающийся:

— в отсутствии господства каких-либо форм собственности или хозяйствования над другими (согласно ст. 8 Конституции в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности);

— в выравнивании экономико-правовым путем способов хозяйственной эксплуатации земель (возможность предоставления земельного участка для организации крестьянского (фермерского) хозяйства в собственность бес-

платно, установление дифференцированных земельных налогов в зависимости от качества угодий и др.).

6. *Принцип платного использования земель, являющийся обязательным условием их эффективной эксплуатации*. Целью введения платы за землю является стимулирование рационального использования угодий, их охраны, повышения плодородия почв, выравнивания социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечения развития инфраструктуры в населенных пунктах и др.

В соответствии с Законом РСФСР от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» и ст. 65, 66 ЗК РФ использование земли в Российской Федерации является платным (Федеральный закон от 23.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»).

Формами платы являются: земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость), арендная плата (ст. 65 ЗК РФ).

Порядок исчисления земельного налога устанавливается законодательством РФ о налогах и сборах.

Для целей налогообложения устанавливается кадастровая стоимость земельного участка — стоимость земельного участка, установленная на основании государственной кадастровой оценки земель и используемая для целей налогообложения и в иных случаях, установленных федеральными законами.

Кадастровая стоимость земельного участка также может применяться для определения арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности.

Для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель, за исключением случаев, определенных законодательством. Порядок проведения государственной кадастровой оценки земель регламентирован Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 08.04.2000 № 316.

Государственная кадастровая оценка земель проводится не реже одного раза в пять лет и основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования. Организация проведения государственной кадастровой оценки земель осуществляется Росреестром и его территориальными органами. Органы исполнительной власти субъектов РФ по представлению

территориальных органов Росреестра утверждают результаты государственной кадастровой оценки земель.

В процессе государственной кадастровой оценки земель проводится оценочное зонирование территории.

Оценочной зоной признается часть земель, однородных по целевому назначению, виду функционального использования и близких по значению кадастровой стоимости земельных участков. В зависимости от территориальной величины оценочных зон их границы совмещаются с границами земельных участков с учетом сложившейся застройки и землепользования, размещения линейных объектов (улиц, дорог, рек, водотоков, путепроводов, железных дорог и др.), а также границами кадастровых районов или кадастровых кварталов.

По результатам оценочного зонирования составляется карта (схема) оценочных зон и устанавливается кадастровая стоимость единицы площади в границах этих зон.

Органы исполнительной власти субъектов РФ утверждают средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу). Утвержденные в установленном порядке данные о кадастровой стоимости земельного участка применяются при определении платы за землю и осуществлении государственного регулирования оборота земли.

В случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости (ст. 66 ЗК РФ).

Земельный налог исчисляется в процентах (налоговая ставка) от налоговой базы.

В соответствии со ст. 390 НК РФ налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения согласно ст. 389 НК РФ.

Налоговая база определяется в отношении каждого земельного участка как его кадастровая стоимость по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом. В отношении земельного участка, образованного в течение налогового периода, налоговая база в данном налоговом периоде определяется как его кадастровая стоимость на дату постановки такого земельного участка на кадастровый учет.

Налоговая база в отношении земельного участка, находящегося на территориях нескольких муниципальных

образований (на территориях муниципального образования и городов Москвы или Санкт-Петербурга), определяется по каждому муниципальному образованию (городам Москве и Санкт-Петербургу). При этом налоговая база в отношении доли земельного участка, расположенного в границах соответствующего муниципального образования (городов Москвы и Санкт-Петербурга), определяется как доля кадастровой стоимости всего земельного участка, пропорциональная указанной доле земельного участка.

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.

Налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов 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 населенных пунктах 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 приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства;

— приобретенных (предоставленных) для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства;

2) 1,5% — в отношении прочих земельных участков.

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка.

Порядок определения размера арендной платы, порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальной собственности, устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами

местного самоуправления (постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации»).

Арендная плата при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, определяется в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель и их разрешенного использования, предусматривается возможность ее определения на основании кадастровой стоимости земельного участка.

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

В случаях, если кадастровая стоимость земли не определена, для целей, указанных в ст. 65 ЗК РФ, применяется нормативная цена земли. *Нормативная цена земельного участка* — расчетная стоимость земельного участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода от использования земельного участка за расчетный срок окупаемости.

Нормативная цена земли ежегодно определяется органами исполнительной власти субъектов РФ для земель различного целевого назначения (постановлением Правительства РФ от 15.03.1997 № 319 «О порядке определения нормативной цены земли» установлена нормативная цена земли. Она не должна превышать 75% уровня рыночной цены на типичные земельные участки соответствующего целевого назначения). Органы местного самоуправления (администрации) по мере развития рынка земли могут своими решениями уточнять количество оценочных зон и их границы, повышать или понижать установленную нормативную цену земли, но не более чем на 25%.

При совершении сделки с земельными участками устанавливается их рыночная стоимость.

Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и распо-

ряжением Минимущества России от 06.03.2002 № 568-р «Об утверждении методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков».

Под *рыночной стоимостью земельного участка* понимается наиболее вероятная цена, по которой данный земельный участок 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.

Рыночная стоимость земельного участка зависит от его целевого назначения; разрешенного и текущего использования; местоположения и влияния внешних факторов; ожидаемой величины, срока и вероятности получения дохода от земельного участка за определенный период времени при наиболее эффективном его использовании; спроса и предложения на земельном рынке и других факторов.

Основанием для проведения оценки земельного участка является договор на проведение оценки, заключенный в простой письменной форме заказчиком с оценщиком или с юридическим лицом, с которым оценщик заключил трудовой договор. По результатам оценки земельного участка оценщиком составляется отчет. В отчете в обязательном порядке указываются дата проведения оценки, используемые стандарты оценки, а также сведения, которые необходимы для полного и недвусмысленного толкования результатов проведения оценки.

7. *Принцип рационального использования земель, выражающийся в их эффективной эксплуатации при одновременном повышении качества*. Содержание данного принципа различно в зависимости от категорий земель: при использовании земель сельскохозяйственного назначения принцип их рационального использования выражается в максимальном получении урожаев при надлежащем качестве продукции, систематическом повышении плодородия сельскохозяйственных угодий; при использовании земель несельскохозяйственного назначения рациональность подразумевает максимальную экономию земельных участков, размещение объектов на угодьях наиболее выгодным способом; при использовании земель природоохранного назначения (рекреационного, историко-культурного и т.п.) рациональным будет такое использование земельных участков, при котором максимально обеспечивается специальная

цель использования данных земель (обеспечение надлежащего содержания историко-культурных объектов, разнообразный отдых граждан и т.п.).

8. *Принцип комплексного подхода в использовании земель* обусловлен тем, что земля неразрывно связана со всеми другими объектами природы и человеческой деятельностью.

Этот принцип выражается в том, что:

а) при решении вопросов предоставления, передачи (продажи) земли в собственность, землевладение, землепользование или в аренду учитываются экологические, экономические и социальные последствия такого отвода, перспективы использования данной территории и ее недр;

б) деятельность пользователя земли, нарушающая установленный законом режим природопользования, может быть приостановлена в порядке, определенном законодательством, до устранения допущенных нарушений. Например, может быть приостановлена или запрещена деятельность предприятия, хотя и соблюдающего правила землепользования, но наносящая вред недрам, водам и лесам, расположенным в непосредственной близости или в его границах (т.е. не допускается осуществлять охрану одного природного объекта во вред другому).

9. *Принцип плановости в использовании земель*. Соблюдение его необходимо для правильной организации хозяйственной эксплуатации земель и их охраны. Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления (местные администрации) разрабатывают и реализуют соответственно федеральные, региональные и местные программы рационального использования и охраны земель, повышения плодородия почв в комплексе с другими природоохранными мероприятиями. Планирование использования земель и проведение охранительных мероприятий осуществляют землепользователи, землевладельцы, собственники и другие субъекты земельных правоотношений, ведущие хозяйствование на земле.

10. *Принцип подконтрольности государству использования и охраны земель*. Соблюдение его реализуется посредством того, что:

а) государство контролирует соблюдение земельного законодательства в отношении всех субъектов земельных правоотношений;

б) осуществляется государственная регистрация прав на земельные участки и сделок с ними;

в) установлена специальная процедура, в рамках которой осуществляется государственный земельный надзор;

г) обязанностью каждого собственника земельного участка, землевладельца, землепользователя и арендатора является своевременное предоставление сведений о состоянии и использовании земель;

д) государство контролирует хозяйственную деятельность любого предприятия (организации), в том числе связанную с использованием земель.

Принципы, присущие Особенной части земельного права. Данные принципы вызваны спецификой правового режима отдельных категорий земель, входящих в земельный фонд России, а также неповторимыми свойствами земли, играющими особую роль в каждой правовой категории.

1. *Земли сельскохозяйственного назначения имеют приоритет* перед другими категориями, выражающийся в следующем:

а) в первоочередном порядке предоставляются для нужд сельскохозяйственного производства угодья, пригодные для сельскохозяйственных целей;

б) для несельскохозяйственных нужд предоставляются земли, непригодные для сельского хозяйства, либо в исключительных случаях сельскохозяйственные угодья худшего качества;

в) устанавливается перечень земельных участков, представляющих особую ценность для данного региона, в том числе опытные поля (участки) научно-исследовательских и образовательных учреждений, изъятие которых не допускается.

Земли сельскохозяйственного назначения являются главным средством производства в сельском хозяйстве, наиболее важной категорией земель в земельном фонде России. Поэтому в законодательстве закреплен приоритет земель сельскохозяйственного назначения по сравнению с другими категориями земель, который является важнейшим принципом Особенной части земельного права.

2. Ко второй по значимости категории земель в земельном фонде России относятся *земли населенных пунктов*. В этой категории земля используется как фундамент, место для возведения промышленных объектов, жилых

и нежилых зданий, строений сооружений, культурно-бытовых и иных объектов жилищно-коммунальной сферы. Поэтому понятие рационального использования этих земель существенным образом отличается от рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Назначение указанных земель — обслуживание городских и сельских населенных пунктов.

3. К следующей категории земель относятся *земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения*. Специфика правового режима этих земель закреплена в ст. 87—93 ЗК РФ. Эти земли предназначены для размещения и эксплуатации объектов различного специального назначения.

4. Важное место среди других категорий земель занимают *земли особо охраняемых территорий и объектов*. На этих землях осуществляют свою деятельность государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, национальные парки, природные парки, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты.

В целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к этим участкам землях и водном пространстве могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности.

5. *Земли лесного фонда* являются, с одной стороны, пространственным базисом, на котором произрастает лесная растительность, с другой — средством производства, питающим корневую систему лесов почвенными компонентами (влагой, питательными веществами и др.). Порядок использования и охраны земель лесного фонда определяется ЗК РФ и лесным законодательством.

6. *Земли водного фонда*, правовой режим которых урегулирован водным законодательством, тесно переплетенным с правовым режимом земель, на которых расположены водные объекты, в силу чего земли водного фонда выделены в самостоятельную категорию. К ним относятся земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, а также занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объ-

ектах. К их числу нельзя отнести земли, покрывающиеся водой лишь в короткие промежутки времени. Порядок использования и охраны земель водного фонда определяется ЗК РФ и водным законодательством.

7. *Земли запаса* — это земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам (за исключением земель фонда перераспределения земель). Использование земель запаса допускается после их перевода в другую категорию.

1.6. Место земельного права в общей системе права России

Общественные отношения как предмет правового регулирования весьма динамичны и подвижны, между ними нет застывших граней, а поэтому в практике правового регулирования зачастую возникают вопросы в разграничении предметов правового регулирования и определении, к какой отрасли права можно отнести тот или иной случай.

В силу этого и появляются проблемы отграничения земельного права от других отраслей права и определения его места в общей системе права России.

Рассмотрим основные критерии, позволяющие отграничить земельное право от смежных правовых отраслей.

От *государственного права* земельное право отличается тем, что предметом регулирования последнего являются экономические земельные отношения, а не отношения по государственному устройству, обусловленные политическими мотивами, что составляет задачу правового регулирования государственного права.

Земля как территория регулируется земельным правом в качестве территориального базиса размещения производительных сил: строительства объектов; выращивания лесополос; отведения земли под пашню и т.п.

Нормы же государственного права решают вопросы при организации и определении границ территории как обязательного признака государства; эти границы определяют пределы государственной власти.

От *административного права*, для которого характерно наличие власти и подчинения, земельное право отличается тем, что хотя в нем и присутствуют отношения суборди-

нации, но они касаются лишь регулирования узкого круга земельных общественных отношений, за пределами которых субординация, соподчиненность прекращаются. Этим кругом земельных отношений являются те отношения, которые влияют на судьбу земли.

Например, недопустимо без разрешения уполномоченных органов приступать к использованию земельных участков до установления границ этих участков в натуре (на местности) и выдачи документов, удостоверяющих право собственности, владения, пользования и аренды. Соответствующий уполномоченный орган тем самым имеет решающее слово в деле предоставления земельного участка. Однако за пределами этого управленческого действия (т.е. когда границы участка установлены в натуре и выдан соответствующий документ) полномочия указанного органа заканчиваются и он не вправе обязывать землепользователя совершать действия, не предусмотренные законом.

Отграничение *гражданского права* от земельного права до принятия нового ГК РФ практически не вызывало особых затруднений и состояло в том, что объектом второго являлась земля, а не какое-то другое имущество.

Закрепление в Конституции РФ частной собственности на землю, восстановление в законодательстве категории недвижимости, разрешение купли-продажи земли, а следовательно, появление земельного рынка, разрешение залога земли, ипотеки и т.д. дали возможность цивилистам поставить вопрос о пересмотре важнейшего и основополагающего принципа в отношении земельного и гражданского законодательства.

Однако если обычное имущество представляет собой материальные ценности, созданные человеческим трудом, то земля — естественно возникший объект природы и существует по особым объективным законам природы. Эти признаки нашли свое отражение в земельном праве и не присущи гражданско-правовому регулированию.

Включение земли в отношения собственности (сделки купли-продажи и т.п.) осложнили разграничение земельных отношений от гражданско-правовых. Так, например, при продаже земельного участка возникают две группы отношений: земельные (касающиеся переоформления купленных земельных участков) и гражданские (возникающие при процедуре купли-продажи этих участков).

Земельно-правовая и гражданско-правовая процедуры тесно переплетаются и взаимообусловливают друг друга: земельно-правовые нормы дают основания гражданско-правовым сделкам, а в гражданско-правовых сделках практически реализуются земельно-правовые нормы.

Отличие *финансового права* от земельного права заключается в том, что если предметом первого являются отношения по обороту финансовых средств, то в предмет второго финансовые отношения входят частично и лишь в той части, которая касается обеспечения условий надлежащего использования земельных участков. Например, финансирование проектно-изыскательских работ по размещению объектов на земельных участках допускается только после вынесения органом местного самоуправления решения о предварительном согласовании места размещения данных объектов. Иначе говоря, нормы земельного права взаимодействуют с нормами финансового права лишь в области, обеспечивающей устранение причин и условий, способствующих нерациональному размещению этих объектов и непроизводительных затрат на проектно-изыскательские работы.

От *экологического права* земельное право отличается тем, что если эколого-правовые нормы регулируют отношения, возникающие в связи с охраной экосвязей природных объектов, то земельное право регулирует преимущественно экономические земельные отношения, возникающие в связи с предоставлением, изъятием земель, порядком их использования. При этом в предмет земельного права входят и отношения, связанные с экологизацией землепользования, однако эта экологизация имеет вспомогательный характер. Так, требование улучшения экологической обстановки на территории в результате хозяйственной деятельности является обязательным элементом землеустроительных действий и деятельности по реализации прав собственника на землю, землевладельца, землепользователя и арендатора земли.

Если в предмет эколого-правового регулирования входят отношения, связанные с охраной вод, лесов, недр, дикой фауны и атмосферного воздуха, то в предмет земельного права входят лишь отношения, связанные с использованием земли. Согласно ЗК РФ лесные, водные отношения, а также отношения по использованию и охране недр, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, особо

охраняемых территорий и объектов, объектов культурного наследия народов России регулируются специальным федеральным законодательством РФ и ее субъектов.

Земельно-правовые и эколого-правовые отношения тесно переплетаются и взаимообусловливают друг друга. Например, земли природоохранного назначения используются с соблюдением установленного природоохранного режима, а этот режим диктуется спецификой объектов, расположенных на данных землях: заказников, лесов, выполняющих природоохранные функции, памятников природы и т.п.

От *аграрного права* земельное право отлично тем, что предметом аграрного права являются производственные отношения, складывающиеся в сфере производства сельскохозяйственной продукции, как это утверждает М. И. Козырь[1], а земельно-правовое предписание направлено на создание надлежащих предпосылок для сельскохозяйственной эксплуатации угодий (предоставление земель в пользование, установление критериев рационального их использования, порядка выделения земельных участков для создания крестьянских хозяйств и т.д.).

Если объектом земельно-правовых отношений является только земля, то объектами аграрного права могут быть средства производства, сельскохозяйственные технологии и иные объекты, необходимые для нормального функционирования сельскохозяйственного предприятия.

Вместе с тем объекты аграрного права отличны и от объектов гражданского права, поскольку первые, находясь в сфере сельскохозяйственного производства, связаны с использованием угодий. Взаимосвязь с землей влияет на юридический статус имущественных объектов. Например, мелиоративная стационарная система используется в режиме, продиктованном объективными законами природы (весенне-летний цикл работы, обеспечение режима почвенной влаги, подчиненность ритма работы фазам роста выращиваемой сельскохозяйственной продукции и т.п.).

Объекты аграрного права (техника, сельскохозяйственные сооружения, мелиоративные устройства и т.п.) являются элементами сельскохозяйственной технологии, право-

[1] *Козырь М. И.* Аграрное право России. Состояние, проблемы и тенденции развития. М., 2009.

вое регулирование отношений которой в силу их специфики нуждается в наличии определенных норм аграрного права.

От *трудового права* земельное отличается тем, что предметом первого является внутренний трудовой распорядок предприятий-землепользователей, а предметом второго — земельный распорядок.

Поскольку земельный распорядок на предприятии реализуется через трудовой распорядок, то нормы земельного и трудового права, безусловно, тесно взаимосвязаны. Например, сельхозпредприятие обязано эффективно использовать свои угодья, повышая их плодородие и применяя природоохранные технологии, но эта цель может быть достигнута через надлежаще поставленную в данном хозяйстве дисциплину, применение стимулов и других мер воздействия, предусмотренных трудовым законодательством.

Трудовым правом предусмотрены меры ответственности за нарушение земельного законодательства. Так, за непринятие мер к охране земель, за их порчу, нерациональное использование, являющееся нарушением трудовых, в том числе должностных, обязанностей, виновные могут подвергаться дисциплинарной, материальной ответственности, лишению льгот и преимуществ, применяемых администрацией предприятия.

Однако такие меры не могут применять иные лица, кроме администрации предприятия, и процедура применения указанных мер воздействия является исключительно предметом трудового права.

1.7. Проблема соотношения норм земельного и гражданского права

Богатство всякого государства, в том числе России, состоит не в том, каковы в стране объемы имеющихся природных ресурсов, а в том, как организовано их хозяйственное использование.

С проведением в России земельной реформы возникли и получили законодательную поддержку взгляды, направленные на пересмотр соотношения земельного и гражданского законодательства. Суть данного соотношения традиционно состояла в установлении приоритетности применения земельного законодательства при правовом

регулировании земельных отношений, имеющих экономическое содержание и подпадающих по общим признакам под характеристику гражданских отношений.

Принцип приоритетного применения земельного законодательства наиболее удачно был сформулирован в п. 3 ст. 1 Основ гражданского законодательства 1991 г.: «К отношениям по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, отвечающим признакам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, гражданское законодательство применяется в случаях, когда эти отношения не регулируются законодательством об использовании природных ресурсов и охране окружающей среды».

Этот принцип служил формой осуществления государственного регулирования земельных отношений, реализовываемого через закон.

Во всех развитых государствах существуют обширные группы земельно-правовых норм или отраслей законодательства, приоритетно применяемого по сравнению с гражданским законодательством к регулированию земельных отношений.

Государственное регулирование земельных отношений, основанных на частной собственности на землю, в различных модификациях характерно для государств с рыночной экономикой. Причем чем выше уровень развития экономики государства, тем более жестко осуществляется им регулирование частной собственности на землю, использования земли, земельного рынка.

Приоритетность применения специального законодательства в регулировании земельных отношений основана на общественном осознании социальной функции земли в нынешних условиях, ее социальной значимости, объективно существующей ограниченности, на всеобъемлющей интенсификации современного использования земли, порождающей отрицательные экологические и иные последствия.

Земля — это территориальный базис существования и деятельности людей, первичное, естественное и вечное, самовозобновляющееся средство производства. Поэтому в соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля используется и охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Эта конституционная норма определяет принципиальные особенности в правовом регулировании земельных отношений по сравнению с другими имущественными отношениями, регули-

руемыми гражданским правом. Она не отрицает возможности частной собственности на землю, но в ее использовании и охране на первое место ставит интересы общества.

Для определения оптимального соотношения земельного права и права гражданского при регулировании земельных отношений необходимо в первую очередь определить предмет правового регулирования земельного права и его метод, а также соотношение принципов правового регулирования земельного и гражданского права.

Земельные отношения как предмет земельного права. Нормы каждой отрасли российского права регулируют относительно самостоятельный и четко очерченный круг волевых общественных отношений, именуемый предметом регулирования данной отрасли права, с помощью определенных способов и приемов, называемых *методами* правового регулирования.

Необходимо отметить, что в предмет правового регулирования входят только те общественные отношения, которые в принципе возможно, а также необходимо урегулировать правовыми нормами. Следовательно, волевые общественные отношения, являющиеся предметом правового регулирования отрасли права, возможно и необходимо урегулировать нормами права.

Земля функционирует по законам живого организма, ее поверхность имеет территориальные ограничения, она не может быть произвольно увеличена людьми, поэтому *рациональное использование земли* является главной задачей правового регулирования земельных отношений.

А так как земля — весьма сложный хозяйственный объект, который находится в сфере действия различных отраслей права (государственного, гражданского, земельного, административного, экологического, аграрного), существует острая необходимость определить правовые рамки (границы) применения норм или институтов той или иной отрасли права к конкретным отношениям, так или иначе связанным с землей. И прежде всего возникает проблема соотношения земельного и гражданского права в регулировании земельных отношений. Для успешного ее разрешения необходимо четко определить предмет земельного права и границу вмешательства права гражданского в регулирование земельных отношений.

Предмет регулирования в гражданском праве составляет определенный круг имущественных и неимущественных отношений.

Предметом отрасли земельного права являются общественные земельные отношения, т.е. отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами по поводу владения, пользования и распоряжения землей, имеющие свое экономическое содержание.

Особенности метода земельного права и его отличия от метода гражданского права. Любой отрасли российского права присущи два вида методов: императивный и диспозитивный. Каждый из них имеет ряд особенностей.

Гражданско-правовой метод предполагает:

1) *равенство* участников гражданско-правовых отношений, что означает равные основания возникновения, изменения и прекращения субъективных гражданских прав у их носителей независимо от материального и социального неравенства, от организационно-властной зависимости друг от друга, а также равные основания ответственности за гражданские правонарушения;

2) *автономию воли* в земельном праве, что означает наличие у субъекта собственности не только прав, но и обязанности рационального использования земли в соответствии с ее целевым назначением, нормирование количества земли в собственности, государственный контроль за использованием пахотных земель, регулирование рынка земли и т.п., а у участников гражданско-правовых отношений означает способность лица и имеющуюся у него (предоставленную государством) возможность самостоятельно и свободно формировать и проявлять свою волю. «Граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе» (п. 2 ст. 1 ГК РФ).

Таким образом, очевидно, что гражданско-правовой метод предполагает широкую возможность выбора между несколькими вариантами поведения в пределах, установленных законом, иными словами, диспозитивность в гражданско-правовом регулировании преобладает.

Гражданское право и земельное право базируются на различных принципиальных положениях правового регулирования имущественных отношений. Гражданское право исходит из автономии воли субъектов права, недопустимости вмешательства в частные дела, неограниченности имущества, принадлежащего субъекту права, свободы распоряжения имуществом вплоть до его порчи или унич-

тожения, свободы договоров и т.д. Земельное право исходит из наличия у субъекта собственности не только прав, но и обязанностей по рациональному использованию земли в соответствии с целевым назначением участка, поддержанию плодородия земельного участка, недопустимости самовольного изменения целевого назначения земель; из нормирования количества земли в собственности, необходимости государственного контроля за использованием и охраной земель, пространственно-территориального планирования использования земли, обязательности государственного контроля за совершением договоров по поводу земельных участков и регулирования земельного рынка, из особого порядка наследования сельскохозяйственных земель и других положений, существенно ограничивающих усмотрение субъектов земельного права.

Гражданское право, следовательно, основано на обеспечении свободы имущественных прав, а земельное — на обеспечении рационального использования и охраны земли как основы жизни и деятельности общества.

Изменения в правовом регулировании земельных отношений в ходе осуществления земельной реформы. Происшедшие в России замена исключительной государственной собственности на землю частной, государственной, муниципальной и иными формами земельной собственности, восстановление категории недвижимости, введение купли-продажи земли и земельного рынка, ипотеки — все это нашло свое воплощение в законодательстве.

До принятия нового ГК РФ существовал приоритет земельного законодательства в регулировании земельных отношений по сравнению с гражданским законодательством, который был закреплен во всех основополагающих актах — источниках гражданского права и существовал на протяжении десятилетий. К примеру, Основы гражданского законодательства 1991 г. в п. 3 ст. 1 устанавливают, что к отношениям по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, отвечающим признакам, указанным в п. 1 указанной статьи, гражданское законодательство применяется в случаях, когда эти отношения не регулируются законодательством об использовании природных ресурсов и охране окружающей среды.

Однако в связи с принятием Конституции РФ 1993 г. и проведением земельной реформы в России в практике правового регулирования земельных отношений наметился

отход от принципа приоритетности земельного законодательства.

Указ Президента РФ от 27.10.1993 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», изданный еще до принятия новой Конституции России, проводил и закреплял начавшееся сужение сферы применения земельного законодательства. В частности, в п. 1 этого Указа говорилось о том, что совершение сделок с земельными участками регулируется гражданским законодательством с учетом земельного, лесного, природоохранительного, иного специального законодательства. Иными словами, приоритет земельного законодательства в применении к земельным сделкам превращался в аморфную норму об «учете» земельно-правовых норм.

ЗК РФ стал центральным, основополагающим законодательным актом всей отрасли.

Большое количество норм, регулирующих земельные отношения, включено в ГК РФ, выделена, в частности, специальная гл. 17 «Право собственности и другие вещные права на землю».

ГК РФ включил землю в число объектов гражданских прав. Кодекс относит земельные участки к недвижимым вещам (п. 1 ст. 130). При этом земельные участки обладают теми же особенностями, что и все недвижимые вещи:

а) право собственности и другие вещные права на земельные участки, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации (ст. 131);

б) обязательство, предметом которого является земельный участок, по общему правилу исполняется в месте его нахождения;

в) установлены: особый порядок приобретения права собственности на бесхозяйные земельные участки (ст. 225) и более длительные сроки приобретательной давности на земельные участки (ст. 234); обращение взыскания на заложенные участки (ст. 349);

г) действуют специальные правила совершения сделок с земельными участками, предусматривающие зависимость прав на земельный участок от прав на недвижимость. Так, залог недвижимости (ипотека) допускается только с одновременной ипотекой по тому же договору земельного участка, на котором она находится, либо его части, необхо-

димой для ее использования, либо права пользования залогодателя этим участком или его частью (ст. 340).

Решение проблемы соотношения земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений. Несмотря на то что нормы гл. 17 ГК РФ долго не действовали, они оказались восполненными другими нормами частей первой и второй ГК РФ, федеральными законами и указами Президента РФ, обеспечивающими земельный оборот. Однако без гл. 17 акты действующего законодательства не раскрывают содержания ряда земельных прав (пожизненного наследуемого владения земельным участком, постоянного (бессрочного) пользования им, ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут)), что создает практические трудности. Поэтому с принятием ЗК РФ стали действовать нормы гл. 17 ГК РФ, достаточно позитивные по своему содержанию.

И наконец, самое главное. В ныне действующем ГК РФ отсутствует норма, устанавливающая приоритет земельно-правовых норм при регулировании земельных отношений перед нормами гражданского законодательства.

Согласно п. 3 ст. 2 ГК РФ если имущественные земельные отношения основываются на административном акте, то эти отношения не регулируются нормами гражданского права. Они находятся в исключительной сфере земельно-правового регулирования. Поэтому неправомерны высказывания некоторых ученых-цивилистов о том, что все без исключения земельные отношения должны регулироваться нормами земельного права.

Есть еще одна тонкость в проблеме определения соотношения норм земельного и гражданского законодательства в регулировании земельных отношений. Дело в том, что ст. 72 и 73 Конституции РФ, определяющие предметы исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, устанавливают, что гражданское и гражданское процессуальное законодательство находятся в ведении Российской Федерации, а земельное законодательство — в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Налицо противоречие: если какие-то земельные отношения будут урегулированы одновременно гражданским законодательством РФ и земельным законодательством ее субъектов, то коллизия права должна быть решена в пользу федерального закона. Но тогда субъекты РФ не смогут реализовать своих

земельно-правовых полномочий, закрепленных за ними Конституцией РФ. Поэтому требуется более четкое разграничение сфер применения земельного и гражданского законодательства.

Следует учитывать, что земельные отношения всегда остаются таковыми независимо от того, возникает ли для их регулирования необходимость обращения к нормам гражданского, налогового, административного, трудового или других отраслей права (законодательства). Поэтому весьма спорно утверждение о приоритете норм гражданского законодательства по отношению к земельно-правовым нормам. Скорее наоборот: необходимо соблюдать приоритет принципов земельного права, когда речь идет о регулировании земельных отношений.

Конечно, норма гражданского права является общей по отношению к земельно-правовой норме, но она выше по юридической силе. Но при решении вопросов прежде всего надо обращаться к земельному законодательству и лишь при наличии пробелов в нем можно привлекать нормы ГК РФ в силу однородности земельных имущественных отношений и гражданских отношений.

По отношению к земле поземельные нормы выполняют роль специального регулирования, тогда как нормы гражданского права — роль общего регулирования. Земельное законодательство является для поземельных отношений специальным законом, тогда как гражданское законодательство — общим законом. А при возникновении противоречий между общим и специальным законом применяется последний.

Однако регулирование земельных отношений нормами исключительно гражданского права недопустимо. Определяется это главным образом уникальными особенностями земли как объекта правового регулирования. К тому же метод гражданского права также не годится для регулирования земельных отношений в силу принципиальных различий между особенностями правового регулирования земельных и иных имущественных отношений. Кроме того, как уже отмечалось выше, не все земельные отношения могут быть урегулированы гражданско-правовыми нормами и перед законодателем встал острый вопрос о необходимости исключения земли из состава недвижимых вещей, поскольку нормы гражданского права, регулирующие оборот недвижимых вещей, неприменимы по отношению

к земле. Земля ведь не является вещью в обычном понимании. Она исключительна и уникальна.

Наряду с этим вполне оправданным видится применение норм гражданского права к землям, принадлежащим гражданам, естественно, с учетом их целевого назначения и соблюдением всех обременений земельных участков.

Целесообразно на законодательном уровне (путем внесения поправок в ГК РФ) изменить существующее положение в сторону приоритета норм земельного права в регулировании земельных отношений.

1.8. Система земельного права

Отграничение земельного права от смежных отраслей права позволяет выделить земельное право в самостоятельное и целостное, однако это не позволяет проникнуть в суть данного явления.

Сущность земельного права может раскрыться нам через изучение его системы, а последняя представляет собой упорядоченную целостную множественность, в которой каждый элемент занимает определенное место, взаимодействуя и будучи взаимосвязанным с другими элементами.

Место каждого элемента в системе земельного права определяется не произвольно, а диктуется его значением и конкретной ролью в ней. Так, Общая часть земельного права должна предшествовать его Особенной части, а не наоборот, поскольку в первой закреплены основополагающие институты, конкретизирующиеся в положениях второй части: право собственности на землю, государственное управление землепользованием, вещные права на землю и др. Эти институты получают свою специфику в регулировании и использовании различных категорий земель: земель сельскохозяйственного назначения, земель специального назначения, земель поселений и т.п.

Система земельного права является, таким образом, с одной стороны, упорядочивающим свою внутреннюю структуру целостным явлением, а с другой — подсистемой российского права, входя в него в качестве составного элемента. Так, реализуя положения о гарантиях прав коренных малочисленных народов, нормы земельного права позволяют устанавливать особый режим в месте проживания коренных малочисленных народов и этнических общностей;

реализуя нормы административного права, нормы земельного права устанавливают компетенцию органов местного самоуправления в вопросах использования земель, установления предельных размеров земельных участков, передаваемых гражданам в собственность, пользование, и т.п.

Принято различать систему земельного права как отрасли, как науку и как учебную дисциплину.

Под **системой земельного права** как отрасли следует понимать научно обоснованную последовательность расположения институтов и образующих их норм в зависимости от их значимости, роли и содержания, обусловленного характером регулируемых общественных отношений.

Система отрасли права складывается исторически (в известной степени — объективно) и обусловливается специфическим характером регулируемых земельных общественных отношений и их охраны, а также особым методом правового регулирования.

Раскрыть систему земельного права как отрасли — значит выявить элементы, ее составляющие, и системообразующие связи между этими элементами. Элементы системы права образуют внутри себя структуры системы элементов более узкого содержания. Так, система земельного права состоит из двух крупных элементов — Общей и Особенной частей; каждая из них, в свою очередь, состоит из институтов; институты земельного права состоят из групп земельно-правовых норм; земельно-правовые нормы имеют свои составные элементы: гипотезы, диспозиции и санкции.

Определение системы земельного права включает прежде всего вопрос о внутренней группировке и расстановке многочисленных юридических норм, входящих в эту отрасль.

Земельные отношения регулируются нормами материального и процессуального права. Поэтому по своему составу они не являются однородными. Каждая из названных групп отношений отличается друг от друга в зависимости от субъекта, объекта этих отношений, их содержания. Например, правовые нормы, закрепляющие землю в частную, государственную, муниципальную и другие формы собственности, образуют в совокупности институт права частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на землю, а нормы права, направленные на регулирование исполнительной и распорядительной

деятельности органов в области регулирования земельных отношений, образуют институт государственного управления землепользованием.

Одним из видов правоотношений являются правоотношения собственности на землю, землевладения, землепользования и аренды, которые, в свою очередь, делятся на более конкретные виды в зависимости от категорий земель и от того, кто выступает пользователем тех или иных участков. В связи с этим, например, имеется несколько различных видов прав собственности на землю, землевладения, землепользования и аренды на землях сельскохозяйственного назначения (землепользование государственных сельхозпредприятий, фермерских хозяйств, акционерных обществ, ассоциаций и т.п.) и на землях поселений (землепользование жилищно-строительных и дачно-строительных кооперативов и т.д.).

Каждый вид использования земли регулируется соответствующими правовыми нормами. В них определяются условия и порядок предоставления соответствующих категорий земель тем или иным субъектам права, предельные размеры предоставляемых земельных участков, содержание прав землепользователей, перечень возлагаемых на субъектов прав и обязанностей, а также условия и порядок защиты их прав от возможных нарушений.

Нормы права, регулирующие одни и те же виды использования земли, составляют в совокупности конкретные правовые институты. Так, правовые нормы, посвященные пользованию землей сельскохозяйственных предприятий (акционерных обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств и др.), образуют соответствующие институты. Юридические нормы, посвященные землепользованию жилищно-строительных и дачно-строительных кооперативов, тоже образуют соответствующие институты и т.д.

Таким образом, земельное право состоит из ряда институтов, каждый из которых посвящен регулированию однородных и взаимосвязанных общественных отношений.

Наличие правовых норм, отражающих принципиальные положения, характерные для всех институтов земельного права, действие которых по общему правилу распространяется на все регулируемые земельным правом общественные отношения, дает основание выделить в земельном праве Общую часть.

Институты Общей части земельного права конкретизируются в институтах Особенной части земельного права, при этом каждый из институтов Общей части «обслуживает» своими нормами все институты Особенной части. Например, институт ответственности за нарушения земельного законодательства применим как к правовому обеспечению института правового режима земель сельскохозяйственного назначения, так и к обеспечению института земель запаса. Такое построение системы земельного права позволяет исключить дублирование правового материала, устранить громоздкость правовых конструкций и облегчить восприятие и изучение земельно-правовой системы.

1. *Право собственности, вещные и другие права на землю.* Это институт земельного права, определяющий основу производственных отношений по эксплуатации земель, составляющих основу земельного строя России. С устранением монополии государственной собственности на землю устранена и господствующая общественная форма ведения производства на земле, появилась частная форма производственных отношений, комбинирующаяся в различных формах и с различными видами собственности, в том числе с государственной собственностью. Здесь же рассматриваются вещные и иные права на землю.

2. *Правовое регулирование сделок с землей.* В связи с установлением многообразия форм земельной собственности на землю: частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на землю — граждане и юридические лица теперь вправе совершать разного рода сделки с землей: купли-продажи земли, залога и дарения, завещания, наследования и др.

3. *Государственное управление землепользованием.* Данный институт определяет пределы и порядок вмешательства государственных органов в сферу земельных отношений, их компетенцию и основные функции.

4. *Защита земельных прав граждан и юридических лиц и порядок разрешения земельных споров.* Это один из важнейших институтов земельного права.

Многообразие форм земельной собственности и различных форм хозяйствования на земле увеличили количество земельных споров между гражданами и юридическими лицами. Признание земельных прав осуществляется судом или арбитражным судом путем вынесения судебного решения, устанавливающего земельные права. Но это не исклю-

чает разрешения земельных споров в административном порядке.

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

6. *Понятие и общая характеристика правового режима земель*, под которым следует понимать установленный законом порядок государственного регулирования рационального использования и охраны земли, обеспеченный мерами предупреждения правонарушений и установленной ответственности за их совершение.

Особенная часть земельного права представляет собой систему институтов земельно-правового регулирования, обособленных по категориям земельного фонда, а именно правовой режим:

1) земель сельскохозяйственного назначения, основным целевым назначением которых является использование их для сельскохозяйственных целей или предназначенность для этих целей;

2) земель населенных пунктов, основным целевым назначением которых является обеспечение функционирования городских и сельских населенных пунктов как целостных организмов, объектов социального назначения, предназначенных для создания необходимых условий для труда и быта граждан;

3) земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения, основным целевым назначением которых является обеспечение задач, вытекающих из особенностей объектов, для которых предоставлены данные земли;

4) земель, принадлежащих гражданам;

5) земель особо охраняемых территорий: природоохранного и природно-заповедного назначения, основным целевым назначением которых является обеспечение сохранения природных комплексов, отдельных охраняемых природных территорий, а также природных объектов путем полного или частичного ограничения хозяйственной деятельности; правовой режим земель оздоровительного и рекреационного назначения, основные положения которого вытекают из конституционного права граждан на обеспечение здоровья, охрану окружающей среды и вос-

становительный отдых; правовой режим земель историко-культурного назначения, порядок использования которых обусловлен особенностями юридического статуса памятников истории и культуры, а также достопримечательных мест;

6) земель лесного фонда, обусловленный интересами ведения лесного хозяйства и правовым режимом лесных объектов;

7) земель водного фонда, используемых для реализации водохозяйственных целей;

8) земель запаса, особенности правового режима которых выражаются в их названии.

Институты Общей и Особенной частей земельного права состоят из *правовых норм*, являющихся первичными ячейками земельного права.

Земельно-правовая норма характеризуется следующими признаками:

а) представляет собой правило поведения, установленное действующим земельным законодательством. Так, например, для граждан, желающих получить земельный участок в собственность или аренду, установлены определенные процедурные правила: следует подать заявление в орган местного самоуправления (местную администрацию), в котором конкретно изложить свою просьбу, указать цель использования участка, предполагаемые размеры и его местоположение; норма права устанавливает, что приступать к пользованию этим участком можно только после установления границ его в натуре на местности уполномоченным на то органом и т.п.;

б) является правилом поведения, установленным для неопределенного круга лиц, чье поведение подпадает под действие указанной нормы права;

в) установленное земельно-правовой нормой правило поведения применяется бесконечное число раз, в отличие от разовых норм;

г) данное правило либо прямо закреплено в тексте действующего законодательства, либо вытекает из смысла закона.

Земельно-правовая норма имеет структуру, обязательные элементы, без которых нормы права как таковой быть не может.

Обязательными элементами земельно-правовой нормы являются гипотеза, диспозиция и санкция. Рассмотрим их по отдельности:

а) *гипотеза земельно-правовой нормы* определяет условия, при которых возможно ее применение. Эти условия выражаются, как правило, в наличии фактов, имеющих юридическое значение. Например, для изъятия земель сельхозпредприятий для государственных или общественных нужд необходим такой юридически-фактический состав, как решение на то компетентного государственного органа; осуществление процедуры предварительного согласования мест размещения объекта на изымаемом участке, возмещение сельхозпредприятию убытков, причиненных изъятием земельного участка, и т.п.

Если гипотеза правовой нормы не соответствует фактическим обстоятельствам дела, то данную земельно-правовую норму применять нельзя. Так, если гражданин, заявивший о предоставлении ему земельного участка для ведения фермерского хозяйства, не достиг возраста 18 лет, то норму о праве граждан на ведение фермерского хозяйства к нему применять нельзя;

б) *диспозиция земельно-правовой нормы* выражает правило поведения, закрепленное в норме либо вытекающее из ее смысла. Например, в ЗК РФ закреплено правило эффективно использовать землю, однако в чем это заключается — в законе не раскрыто. Исходя из смысла законодательства, можно сделать вывод о том, что землепользователи должны, с одной стороны, максимально полно и экономно использовать площадь предоставленной земли, а с другой — повышать качество земли как средства производства.

Диспозиция правовой нормы зачастую содержится в нескольких нормативных правовых актах. Так, обязанности агронома хозяйства предусмотрены в правилах внутреннего трудового распорядка хозяйства и других нормативных правовых актах, предусматривающих основные правила работы на земле;

в) *санкция земельно-правовой нормы* выражается в наказаниях за совершенные нарушения земельного законодательства, а также в неблагоприятных последствиях для субъектов земельных правоотношений в случае их ненадлежащего поведения. Санкция земельно-правовой нормы — обязательный элемент, без которого норма не может быть эффективной.

Санкцией правовая норма отличается от иных норм, не имеющих правового характера (от научно обоснованных

систем земледелия; от земледельческих традиций, господствующих в данном регионе, и т.п.).

Системообразующие связи земельного права с другими отраслями права выражаются в следующем:

1) в системе земельного права и во взаимодействии ее с другими отраслями права отсутствует дублирование правового регулирования другими отраслями права (институтами права; правовыми нормами). Земельное право имеет в своей системе институты права, которых не имеют иные отрасли права; в свою очередь, последние содержат в себе такие институты, которые не присущи земельному праву;

2) институты и правовые нормы всех отраслей права взаимно дополняют друг друга, «коллективно» осуществляют правовое регулирование;

3) взаимопроникновение гипотез, диспозиций и санкций правовых норм земельного права и других отраслей права не означает дублирования в земельно-правовом регулировании, а свидетельствует о системообразующих связях системы права в целом и земельного права в частности;

4) система отрасли земельного права составляет основу и системы науки земельного права. Но круг изучаемых наукой земельного права проблем шире совокупности норм, составляющих отрасль земельного права.

Итак, система земельного права как отрасли права состоит из следующих институтов:

1. Общая часть:

1) право собственности, вещные и другие права на землю;

2) правовое регулирование сделок с землей;

3) государственное управление землепользованием;

4) этапы формирования земельного рынка в России;

5) правовое обеспечение рационального использования и охрана земель;

6) защита земельных прав граждан и юридических лиц и порядок рассмотрения земельных споров;

7) государственная регистрация прав на земельные участки и сделок с ними;

8) ответственность за земельные правонарушения;

9) понятие и общая характеристика правового режима земель.

2. Особенная часть:

1) правовой режим земель сельскохозяйственного назначения;

2) правовой режим земель населенных пунктов;

3) правовой режим земель промышленности, земель для разработки недр, земель энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения;

4) правовой режим земель, принадлежащих гражданам;

5) правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов;

6) правовой режим земель лесного фонда;

7) правовой режим земель водного фонда;

8) правовой режим земель запаса.

Термин «предмет земельного права» имеет двоякий смысл. Когда речь идет о земельном праве как отрасли права, тогда имеют в виду предмет правового регулирования. Когда же говорят о земельном праве как науке, тогда подразумевают предмет изучения.

Земельное право как наука. При изучении земельного законодательства требуется познавательная деятельность, построенная по научной системе. Например, правовые нормы содержатся и в «молчании закона», т.е. в отсутствии видимых знаков его: отсутствие права на занятие земельного участка означает запрет такого занятия; отсутствие запрета на проход по земельному участку означает разрешение такого прохода и т.д.

Научно-познавательная деятельность в изучении земельного права представляет собой особый вид умственной деятельности и специализацию в ней. Например, ученый в сфере земледелия не может давать правовую оценку использования земель, она всегда будет носить характер естественно-научный, а не выделяющий правовое и неправовое в земельных отношениях.

Если предметом земельного права как отрасли права является только тот круг общественных отношений, на который направлено действие земельно-правовых норм, то предметом земельно-правовой науки является все то, что способствует развитию земельного законодательства и совершенствованию практики его применения.

Поэтому предмет науки земельного права значительно шире предмета отрасли земельного права, это выражается в том, что земельно-правовая наука занимается:

а) изучением предмета земельного права, исследуя его специфику и вырабатывая рекомендации по совершенствованию правовых норм. Например, установление влияния

эксплуатации земли на соседствующие с ней природные объекты и на ландшафт в целом способствовало введению в земельное законодательство требований по обеспечению экологического благополучия на используемом земельном участке;

б) изучением самих земельно-правовых норм, выявляя их несовершенства и вырабатывая рекомендации по устранению этих несовершенств. Так, исследование состояния правового регулирования мелиорации земель выявило значительную недостаточность правового вмешательства, в связи с чем был принят Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель»;

в) исследованием практики применения норм земельного права, вырабатывая правовые рекомендации по ее совершенствованию. Например, изучение практики осуществления государственного контроля за охраной использования земель позволило выработать две самостоятельные инструкции: о порядке применения административных наказаний инспекторами госконтроля и порядке осуществления государственного контроля за использованием земель под строительство.

Иными, чем у отрасли земельного права, являются и методы земельно-правовой науки. Если метод земельно-правового регулирования всегда обеспечен принудительной силой закона, то метод земельно-правовой науки является выражением, с одной стороны, общенаучного метода познания (объективность, системность, создание новых знаний и т.д.), а с другой — специфического метода, присущего только земельному праву, который предполагает изучение земли как объекта правоотношений и всех вытекающих из этого вопросов.

Земельное право как учебная дисциплина представляет собой определенную часть науки земельного права, отобранную и систематизированную для использования в учебном процессе с двух позиций: потребности в будущей работе выпускника вуза и эффективности обучения (изучение материала, его усвоение и т.д.).

Система земельного права как учебной дисциплины строится в соответствии с государственным образовательным стандартом по специальности «Юриспруденция», куда входит учебная дисциплина «Земельное право», и исходя из учебного плана, учитывающего профиль образовательного учреждения и специализацию подготовки юристов.

Если целью земельно-правовой науки является совершенствование земельного законодательства и практики его применения, то целью учебной дисциплины земельного права является получение обучаемыми обязательного объема теоретических и практических знаний.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте понятие и общую характеристику принципов земельного права.
2. В чем состоят конституционные принципы земельного права? Дайте их характеристику.
3. Раскройте содержание присущих Общей части земельного права принципов:

— приоритета экологического благополучия окружающей среды;
— целевого использования земель;
— устойчивости прав на землю и его содержание;
— равноправного положения всех форм собственности на землю и всех форм хозяйствования;
— платного использования земель;
— рационального использования земель;
— комплексного подхода в использовании земель и его содержание;
— плановости использования земель и его содержание;
— подконтрольности государству использования земель.

4. Раскройте содержание принципов, присущих Особенной части земельного права.
5. Каковы критерии отграничения норм земельного права от норм иных отраслей права (государственного, административного, гражданского, экологического, аграрного, трудового)?
6. Изложите соотношение норм земельного и гражданского права.
7. Что такое система земельного права как отрасли права, науки и учебной дисциплины?
8. Какова структура Общей части земельного права?
9. Какова структура Особенной части земельного права?
10. Что представляет собой земельно-правовая норма?
11. Каковы системообразующие связи земельного права, обеспечивающие внутреннее единство и связь с другими отраслями права?

Глава 2
ИСТОЧНИКИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

2.1. Понятие источников земельного права

Понятие — это научная форма мышления, отражающая особенности того или иного изучаемого объекта в его существенных признаках. Для раскрытия понятия «источник земельного права» необходимо выявить его признаки.

Под *источниками права* понимаются различные способы выражения правотворческой деятельности государства, с помощью которой воля законодателя становится обязательной для исполнения. Уполномоченные органы государства через наиболее распространенную форму источника права — нормативные правовые акты — устанавливают (санкционируют) правовые нормы, рассчитанные на многократное применение при регулировании земельных отношений.

Каждый источник права обладает следующими признаками:

— документальная форма закрепления. Нормы земельного права содержатся в соответствующих нормативных правовых актах. Например, порядок применения кадастровой стоимости земли установлен ст. 65 ЗК РФ, т.е. вытекает из смысла данного нормативного правового акта;

— особая форма документа, предусмотренная законом или не противоречащая ему. Президент РФ издает указы, Федеральное Собрание РФ принимает законы; Правительство РФ — постановления и распоряжения; органы законодательной власти субъектов РФ — законы, действующие на территории субъектов РФ; органы местного самоуправления — постановления, решения, приказы;

— соответствие правового акта, принятого органом или должностным лицом, действующему законодательству. Так, законы, принимаемые органами законодательной власти

субъектов РФ в сфере земельных отношений, не должны противоречить законодательству РФ;

— наличие в нормативном акте правовых норм. Если решением органа местного самоуправления тому или иному предприятию будет предписано устранить нарушения земельного законодательства, то данное решение не будет нормативным в силу индивидуальности и разовости данного предписания; в то же время правила землепользования, установленные данным органом на своей территории, будут носить нормативный характер.

Действие нормативных правовых актов различают по территории, времени и кругу лиц:

а) *действие по территории*, как правило, определяется территориальной подведомственностью органа — автора того или иного нормативного правового акта. Например, федеральные и конституционные законы, постановления Правительства РФ распространяются на всю территорию РФ, законы субъектов РФ распространяются лишь на территорию соответствующих субъектов РФ и не действуют на территории других субъектов РФ;

б) *по времени действия* земельные правовые акты обычно не имеют обратной силы, т.е. не распространяются на те отношения, которые возникли до вступления данного акта в законную силу, если иное не предусмотрено законом. Так, ЗК РФ регулирует те права и обязанности, которые возникли после его введения в действие.

По некоторым отношениям принимаемые нормативные правовые акты могут определенное время бездействовать, т.е. время их принятия и время вступления в силу не всегда совпадают.

Может возникнуть ситуация, когда действующий нормативный правовой акт не подлежит применению, хотя гипотеза (фактический состав) для этого имеется. Так, с истечением сроков исковой давности субъекты земельных правоотношений лишаются права на взыскание убытков, причиненных нарушением земельного законодательства; с истечением сроков давности привлечения к ответственности нормативный акт, предусматривающий наказание для виновных лиц, не применяется (ст. 4.5 КоАП РФ; ст. 78 УК РФ).

Подобно тому, как на негаторные иски (иски об устранении препятствий к реализации права собственности) не распространяются сроки исковой давности, в правовом

регулировании чисто земельных отношений (т.е. непосредственно связанных с эксплуатацией земли и т.п.) отсутствуют нормы о таких сроках;

в) *по кругу субъектов* действие нормативных правовых актов осуществляется в отношении:

— общих субъектов, т.е. лиц, по своей юридической природе не отличающихся какими-либо особыми признаками. Например, все граждане Российской Федерации имеют право на получение земельного участка в порядке, определенном законодательством;

— специальных субъектов, т.е. лиц, обладающих признаками, обеспечивающими им определенные дополнительные права или льготы либо лишающими этих льгот. Так, например, для определенных категорий налогоплательщиков, указанных в ст. 391 п. 5 НК РФ, налоговая база уменьшается на не облагаемую налогом сумму в размере 10 тыс. руб. 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.

Помимо дифференциации правового регулирования по кругу субъектов, действие нормативных правовых актов может быть дифференцировано и по кругу объектов правового регулирования. Так, земельный фонд РФ подразделен на семь категорий земель, для каждой из которых установлен специфический правовой режим использования.

Каждый источник земельного права является элементом в системе земельного законодательства, которое, в свою очередь, является звеном в общей системе права государства. Вместе с тем в любой системе не исключены коллизии, а значит, необходим антиколлизионный правовой механизм. В земельном праве отмечаются следующие его элементы:

1) *механизм устранения иерархических противоречий, коллизий*. Так, если действующий земельный правовой акт противоречит Конституции РФ, то решением Конституционного Суда РФ он может быть отменен. В соответствии с ныне действующим законодательством судебный контроль над нормотворчеством в России осуществляется как Конституционным Судом РФ, так и судами общей юрисдикции в пределах компетенции, установленной Консти-

туцией РФ (ст. 120) и другими законодательными актами. Иерархические противоречия неконституционного характера могут быть устранены системой прокурорского надзора путем принесения прокурором протеста на нормативный акт, принятый с нарушением установленной компетенции или процедуры принятия;

2) *механизм устранения логических противоречий*. Например, если в сфере правового регулирования возникает особая группа общественных отношений, требующих особой правовой регламентации, в нормативных правовых актах делается «отдушина», позволяющая не поставить закон вопреки требованиям здравой логики наперекор объективным потребностям местных условий. Так, при наличии общего запрета на использование земли природоохранного назначения для хозяйственной деятельности в местах проживания коренных малочисленных народов и этнических общностей могут образовываться территории для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, а также других нужд, если это не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования;

3) *механизм устранения противоречий в нормативных правовых актах*, принятых в различные отрезки времени. Например, согласно Земельному кодексу РСФСР 1970 г. аренда земли считалась деянием, нарушающим национализацию земельных ресурсов. Наряду с этим положением были приняты нормативные правовые акты, разрешавшие аренду земли в качестве допустимой формы эксплуатации земельных ресурсов, в связи с чем возникло противоречие норм действующего законодательства друг другу.

Устранение такого противоречия осуществляется по правилу: «если позднее изданный закон регулирует случай иначе, чем ранее принятый, то применяется более поздний закон»;

4) *механизм устранения пробелов в действующем земельном законодательстве*. Пробелы в законе — естественное явление, возникающее, во-первых, из-за отставания правотворческой деятельности от динамично развивающихся общественных отношений; во-вторых, из-за недостатков в самой правотворческой деятельности. Поэтому закон дает право судам в случае таковых пробелов применять при решении конкретных гражданских дел аналогию закона или аналогию права (ст. 6 ГК РФ).

Совокупность нормативных правовых актов образует собой систему законодательства, которая строится по определенной «иерархической лестнице»: акты расположены по степени юридической силы, по степени конкретности правового регулирования и по другим признакам.

Подводя итог изложенному, можно сформулировать определение источнику земельного права.

Источник земельного права — это документ установленной формы, изданный уполномоченным государственным органом, содержащий в себе земельно-правовые нормы, действующий на определенной территории, определенное время и среди определенного круга лиц и являющийся элементом системы земельного законодательства.

2.2. Система источников земельного права

Система права предполагает прежде всего иерархию составляющих ее элементов, а применительно к нормативно-правовой системе эта иерархия выражается в соподчиненности нормативных правовых актов.

Иерархия земельных правовых нормативных актов представляет собой следующие уровни.

Международные договоры РФ, содержащие земельно-правовые нормы (ст. 4 ЗК РФ). В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ определено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Международный договор будет являться элементом правовой системы РФ в случае, если он заключен и ратифицирован в установленном порядке.

Использование норм международного договора для правового урегулирования имеет большое значение, потому что в качестве субъекта земельных правоотношений могут выступать иностранные юридические и физические лица.

В соответствии с ч. 3 ст. 46 Конституции РФ каждый гражданин Российской Федерации 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. Так, АПК РФ закрепляет приоритет правил, установленных международным договором РФ, перед «внутренним» процессуальным законом (ст. 3).

Согласно ст. 69 Конституции РФ Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Конституция РФ является ведущим началом всего нормотворчества, источником для всех отраслей российского права, имеет высшую юридическую силу и прямое действие и применяется на всей территории РФ.

Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории РФ.

Если законодательные и иные нормативные правовые акты, принимаемые в России, вошли в противоречие с Конституцией РФ, они подлежат отмене или изменению.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ).

Основным источником земельного права, как и всех отраслей права, является Конституция РФ. Конституцию РФ от других источников права отличают особые юридические свойства, которые заключаются:

— в верховенстве Конституции РФ. Это означает, что с ее принципами, нормами, закрепленными в ней, должна сообразовываться деятельность всех государственных, общественных структур, граждан во всех сферах жизни. Она выступает как бы доминантой всего общественного развития;

— в ее высшей юридической силе, что закреплено в ст. 15 Конституции РФ. Это означает, что законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы;

— в ее роли как ядра правовой системы, ее принципы играют основополагающую роль для всей системы российского права и текущего законодательства. Именно Консти-

туция РФ определяет сам процесс правотворчества во всех сферах права;

— в особой охране Конституции РФ, т.е. охране закрепленных в ней правил. Для этого задействована вся система органов государственной власти, осуществляющих охрану в различных формах. Часть 2 ст. 80 Конституции РФ закрепляет, что Президент РФ является ее гарантом. Важную роль в охране конституционных норм играет Конституционный Суд РФ, который рассматривает дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных актов как федеральных органов власти, так и ее субъектов.

К законодательным актам конституционного уровня относятся Конституция РФ и федеральные конституционные законы, изданные в связи с принятием в Российскую Федерацию и образованием в ее составе нового субъекта РФ (ч. 2 ст. 65), а также в соответствии с ч. 1 ст. 76 по предмету ведения и другим вопросам, предусмотренным Конституцией РФ.

Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и другие нормативные правовые акты обеспечивают механизм действия законодательства конституционного уровня.

Многие из содержащихся в Конституции РФ общих норм имеют земельно-правовую направленность. Так, конституционные нормы устанавливают, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9). Примечательно, что ни об одном другом природном объекте ни в одном законодательном акте не говорится ничего подобного.

Таким образом, Конституция РФ ставит землю в особое положение по сравнению с другими объектами правового регулирования, отмечая ее уникальность и неповторимость.

Земли могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ч. 2 ст. 9 Конституции РФ), указанные формы собственности признаются и защищаются равным образом. Согласно ч. 1 и 2 ст. 35 Конституции РФ право частной собственности охраняется законом, каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

Граждане и их объединения вправе иметь землю в частной собственности. Владение, пользование и 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. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (ст. 36 Конституции РФ).

Конституция РФ предусматривает регулирование земельных отношений на основе приоритета публично-правовых норм земельного законодательства. Это означает, что право частной собственности на землю не может быть абсолютным правом. Права частных земельных собственников могут и должны быть ограничены в интересах общества. Аналогичные ограничения предусмотрены в законодательстве ряда развитых стран (например, в США, Англии и др.).

Немаловажное значение для земельного права имеют конституционные нормы, регулирующие экологические отношения. Так, каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42), а также обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58). В пункте «д» ст. 71 Конституции РФ установлено, что в ведении Российской Федерации находятся федеральная государственная собственность и управление ею (в том числе земли, находящиеся в федеральной собственности). К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относятся: разграничение государственной собственности (п. «г» ч. 1 ст. 72); природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры (п. «д» ч. 1 ст. 72), а также земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (п. «к» ч. 1 ст. 72).

В соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ наша страна осуществляет свои суверенные права и юрисдикцию на своем континентальном шельфе (соответственно федеральные законы от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Феде-

рации» и от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»).

Следующим после конституционного уровня являются федеральные конституционные законы, которые принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ (ст. 56, 65, 68, 70, 84, 114, 118, 126 и 136).

Федеральные конституционные законы. Закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ).

Важное значение для земельного права имеют конституционные нормы, гарантирующие государственную защиту прав и свобод гражданина путем признания, соблюдения и защиты. В частности, ч. 2 ст. 45 Конституции РФ гласит, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Одним из таких способов является право обращения в суд или арбитражный суд.

Статья 120 Конституции РФ является важной гарантией правильного рассмотрения любого земельного спора, устанавливая независимость судей и подчинение их только Конституции РФ и федеральному закону. Статья 123 Конституции РФ сформулировала основные принципы судопроизводства (гласность, состязательность и равноправие сторон).

Федеральные законы принимаются Федеральным Собранием РФ, которое состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы РФ.

В соответствии со ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ, Конституционному, Верховному и Высшему Арбитражному судам РФ.

Законодательная форма как источник земельного права в настоящее время значительно расширена. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 5, 76) законодательные акты принимаются как на федеральном, так и на уровне субъектов

РФ. Они осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие закона и иных нормативных правовых актов.

Государственная Дума принимает федеральные законы по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ, которые затем передаются на рассмотрение Совета Федерации.

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникающих разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы (ч. 5 ст. 105 Конституции РФ).

Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Если Президент РФ в течение 14 дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией РФ порядке вновь рассматривают данный закон.

Указы Президента РФ. Президент РФ является главой государства и в соответствии с Конституцией РФ может издавать указы и распоряжения.

Анализ нормативных актов Президента РФ показывает, что они изданы по самым разнообразным проблемам правового регулирования земельных отношений (например, указы Президента РФ от 24.12.1993 № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации», от 16.05.1997 № 485 «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами», от 09.01.2011 № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» и др.).

Следует отметить, что нормативные указы Президента РФ относятся к федеральному уровню.

Постановления и распоряжения Правительства РФ. Источниками земельного права являются также подзаконные нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти, изданные в пределах их компетенции и во исполнение федеральных законов и указов Президента РФ.

Специфика этого уровня заключается в том, что:

— подзаконные нормативные правовые акты издаются в пределах своей компетенции государственными органами, выполняющими исполнительно-распорядительные функции;

— данные акты не должны противоречить федеральным законам, нормативным указам Президента РФ, которые, в свою очередь, не должны противоречить Конституции РФ и федеральным конституционным законам.

Нерегламентированные законом вопросы земельных отношений в значительной мере регулируется указами Президента РФ и подзаконными нормативными правовыми актами.

В соответствии с Конституцией РФ исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ, которое издает постановления и распоряжения и обеспечивает их выполнение. Правительство РФ осуществляет полномочия, которые возложены на него Конституцией РФ, федеральными законами и нормативными указами Президента РФ (Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Постановления Правительства РФ касаются самых разнообразных сторон правового регулирования земельных отношений и занимают ведущее место среди подзаконных нормативных правовых актов.

Акты министерств и иных федеральных государственных органов исполнительной власти. В отраслевом и межотраслевом масштабе источниками земельного права служат нормативные акты министерств (федеральных служб) Российской Федерации — нормативные приказы, инструкции и др. По общему правилу эти акты обязательны только для должностных лиц данного министерства (ведомства) и учреждений, находящихся в его подчинении. Однако в тех случаях, когда данное министерство (ведомство)

в силу закона или постановления Правительства РФ получило право на издание общеобязательного акта (например, приказ Минюста России от 06.08.2004 № 135 «Об утверждении Инструкции о порядке государственной регистрации договоров аренды недвижимого имущества»), а также если этот ведомственный акт был утвержден постановлением Правительства РФ, он получает общеобязательную силу.

В целях упорядочения ведомственного правотворчества Минюст России осуществляет государственную регистрацию всех этих актов на предмет их полного соответствия действующему законодательству.

Нормативные правовые акты субъектов РФ. В республиках, входящих в состав Российской Федерации, роль источников земельного права выполняют конституции республик, республиканские законы, указы глав республик, а также нормативные постановления и распоряжения по вопросам использования и охраны природных ресурсов правительств республик.

В других субъектах РФ (краях, областях, городах федерального значения, автономных областях и автономных округах) источниками земельного права помимо законодательных актов выступают уставы субъектов РФ, законы субъектов РФ, постановления и распоряжения глав администраций субъектов РФ и издаваемые органами исполнительной власти субъектов РФ нормативные правовые акты.

Согласно ст. 72 и 76 Конституции РФ земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы, в соответствии с которыми принимаются нормативные правовые акты субъектов РФ. В соответствии с пунктом «ж» ст. 71 Конституции РФ вопросы создания единого рынка земли отнесены исключительно к ведению Российской Федерации.

Разграничение компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ осуществляется в соответствии с федеральными законами от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся вопросы разграничения государственной собственности на землю и другие природные ресурсы, а также природно-ресурсовое законодательство, законодательство об охране окружающей среды и др.

Согласно ст. 73 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое является самостоятельным в пределах своих полномочий.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Местное самоуправление в России обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного самоуправления, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ).

Например, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава местной администрации в пределах своей компетенции издает постановления и распоряжения, а руководители органов и структурных подразделений местной администрации издают приказы, которые, имея общенормативное значение, являются источниками земельного права: о порядке использования земель общего назначения в населенных пунктах; о порядке использования земель городской, сельской застройки и т.п.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления не должны противоречить конституционным, законодательным, подзаконным нормативным правовым актам, указам Президента РФ и нормативным правовым актам субъектов РФ.

Обеспечение соблюдения существующей иерархии нормативных правовых актов возлагается на суды и прокура-

туру. Рассмотрим порядок устранения коллизий, возникающих в системе источников земельного права.

Компетенция Конституционного Суда РФ определена Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации. В этом Законе определено, кто обладает правом на обращение в Конституционный Суд РФ (ст. 3, 84, 88, 96, 101, 105, 107).

Конституционность нормативного правового акта проверяется Конституционным Судом РФ с позиций:

а) содержания правовых норм в данном нормативном правовом акте. Например, если права граждан и организаций в земельно-правовом акте ущемлены по сравнению с конституционным, то такой земельный правовой акт может быть признан не соответствующим Конституции РФ;

б) формы нормативного правового акта. Так, если вместо постановления как формы принятия нормативного правового акта, установленного законом, был издан приказ, т.е. форма, не предусмотренная законом, то такой акт может быть признан неконституционным;

в) порядка принятия нормативного акта и введения его в действие. Например, нельзя считать конституционным такой нормативный правовой акт, который не был опубликован и доведен до исполнителей;

г) установленной Конституцией РФ компетенции и разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти. Например, принятый Государственной Думой федеральный закон должен быть в обязательном порядке передан на рассмотрение Совета Федерации;

д) разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, установленного Конституцией РФ, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ). Например, признается неконституционным нормативный правовой акт, который принимается органами государственной власти субъектов РФ, в то время как его принятие отнесено только к федеральным органам государственной власти.

Конституционный Суд РФ по итогам рассмотрения дела о проверке конституционности нормативного правового акта принимает постановление о признании этого акта соответствующим или не соответствующим Конституции РФ

полностью или частично в зависимости от обстоятельств дела (ст. 86, 98 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

С момента вступления в силу постановления о признании нормативного акта или отдельной его части неконституционными нормативный акт или его часть не могут быть официально опубликованы, обнародованы или введены в действие, а будучи введенными в действие, считаются недействительными.

В Прокуратуру РФ вправе обращаться любой гражданин или организация с заявлением о принесении протеста прокурора на нормативный акт, принятый с нарушением закона: в случае несоблюдения компетенции органа, принимавшего данный акт; нарушения процедуры принятия акта; противоречия подзаконного акта законодательству и т.п.

Прокуратура РФ не вправе приносить протесты на неконституционность нормативных актов по тем делам, которые относятся к компетенции Конституционного Суда РФ.

Устранение противоречий и коллизий в нормативных правовых актах осуществляет и арбитражный суд в процессе рассмотрения конкретных дел. Так, согласно Федеральному конституционному закону от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» последний, установив в процессе разрешения дела несоответствие нормативного акта другим законам Российской Федерации, принимает решение на основании законодательных актов.

Руководящие постановления Пленума Верховного Суда РФ и решения Высшего Арбитражного Суда РФ, издаваемые в результате правоприменительной практики. Данные виды нормативных актов специфичны тем, что имеют обязательную силу для судов указанных систем при разрешении ими конкретных дел. В правовом же регулировании они не могут быть использованы в качестве непосредственных регуляторов общественных отношений (например, постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 31.10.1996 № 13 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции»).

Однако любой субъект правоотношений, чей спор или чье дело рассматривается в судах судебной или арбитражной системы, неизбежно подпадает под действие указанных актов. Так, утвержденная государственным арбитражем методика исчисления убытков, полученных в результате

нарушения договорных обязательств, применяется арбитражными судами и при рассмотрении дел о причинении вреда земельным угодьям вследствие незаконного решения органов управления.

Руководящие постановления Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ:

а) устраняют пробелы правовых норм в сфере земельного законодательства, применяя при разрешении конкретных дел аналогию закона или аналогию права; затем, на основании обобщения данных дел, выносятся обобщающие, «выстраданные» судебной практикой новые нормативные правила;

б) в дальнейшем становятся базой для совершенствования действующего земельного законодательства, поскольку судебные системы в лице своих верховных органов обладают по Конституции РФ правом законодательной инициативы, опыт (прецедент) судебной и арбитражной практики становится основой вновь принятых нормативных правовых актов.

Вспомогательные нормативные правовые акты. Определенную вспомогательную роль по совершенствованию правоприменительной деятельности играют национальные стандарты. Так, ГОСТ 17.5.3.05-84 «Охрана природы. Рекультивация земель. Общие требования к землевладению» регламентирует основные положения, определенные ЗК РФ для землепользователей в качестве обязанности по восстановлению нарушенных земель.

Эти стандарты обеспечивают «расшифровку» содержания закона, предостерегая от возможных ошибок в правоприменительной практике. Так, раскрытие понятия рационального использования земель в п. 17 ГОСТ 26640—85 «Земли. Термины и определения» позволяет правильно применять требование ЗК РФ об обязанностях рационального использования земель собственниками, землевладельцами, арендаторами и землепользователями.

2.3. Перспективы развития земельного законодательства

Развитие системы законодательства — обязательное требование нормального функционирования правовой системы, поскольку условия существования общества

непрерывно изменяются, вызывая изменения в системе общественных отношений. В частности, ухудшение экологической обстановки требует радикально изменить правовое регулирование земельных отношений в сторону усиления охраны земли.

Развитие системы земельного законодательства в России происходит по следующим направлениям:

— *совершенствование земельного законодательства*:

а) через реформирование земельных отношений, посредством которого будет целенаправленно изменяться земельное законодательство;

б) через реформирование производственных отношений в сельском хозяйстве, главным средством производства которого является земля, что будет способствовать совершенствованию правоприменительной деятельности по эффективному использованию земельных ресурсов и их охране;

— *совершенствование правотворческой процедуры путем расширения демократических начал при разработке и принятии нормативных правовых актов*;

— *совершенствование правовой регламентации, содержащейся в нормативных правовых актах*, путем:

а) устранения излишней зарегулированности, мешающей развитию производительных сил и эффективному использованию земель. Так, упрощен отвод земель путем передачи от федеральных органов России вопросов по отводу земли в местные органы самоуправления, что облегчает оперативное решение земельных вопросов;

б) устранения нерегулированности той части общественных земельных отношений, которая в наибольшей степени нуждается в правовой регламентации. Например, в Земельном кодексе РСФСР 1970 г. не было правовой нормы о государственном мониторинге земель, которая введена в ЗК РФ 2001 г., а без этой нормы в современных условиях невозможно обеспечить рациональное использование земель с учетом экологических требований;

в) совершенствования формулировок правового регулирования земельных отношений, что совершенствует и систему земельных правоотношений в России. Так, если в Земельном кодексе РСФСР 1970 г. фигурировали лишь природные и зеленые зоны, то ЗК РФ 2001 г. ввел новое понятие «земли рекреационного назначения», расшифро-

вав их содержание, что позволяет обеспечить надлежащее целевое использование данной категории земель;

— *совершенствование правоприменительной практики путем*:

а) введения в земельное законодательство процессуальных правовых норм обеспечивает надлежащее применение закона на практике. Например, введение в ЗК РФ процессуального порядка согласования места размещения объекта позволяет, с одной стороны, защитить от волокиты дело о предоставлении земельного участка, а с другой — не ущемить интересы других лиц при отводе земельного участка;

б) введения стимулов для надлежащего исполнения субъектами земельных правоотношений своих обязанностей. Эти стимулы могут быть двоякого рода:

1) положительные стимулы; они влекут для землепользователей дополнительные блага за надлежащее исполнение ими своих обязанностей. Например, ЗК РФ предусматривает экономическое стимулирование рационального использования и охраны земель (п. 8 ст. 13 ЗК РФ);

2) принудительные стимулы; их цель понудить землепользователей надлежаще исполнять свои обязанности. Так, ЗК РФ предусматривает дисциплинарную, административную и уголовную ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель, а также возмещение вреда, причиненного такими правонарушениями;

— *включение в сферу земельно-правового регулирования рыночных отношений*:

а) введена плата за землю и мониторинг земель, допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка;

б) производители сельскохозяйственной продукции и лица, хозяйствующие на земле, включаются в механизм отношений земельной собственности и т.п.;

— *проникновение земельно-правового регулирования в сферы правового регулирования иных отраслей*. Например, включены такие термины, как «хозяйствование на земле», «технологии», «хозяйственная деятельность», нашедшие отражение в ЗК РФ 2001 г., и др.;

— *проникновение многоотраслевого правового регулирования в сферу земельно-правового регулирования*. Так, нормы права о собственности включают в себя в качестве объектов собственности и землю, которая стала недвижимостью

и объектом различных сделок, т.е. гражданско-правовое регулирование переместилось и в сферу земельно-правового, породив качественно новый институт земельного права — правовое регулирование сделок с землей, право наследования земли и др.;

— *экологизация земельного законодательства*, осуществляемая путем:

а) внедрения эколого-правовых норм в правовой режим категорий земель.

В отличие от Земельного кодекса РСФСР 1970 г., предусматривающего шесть категорий земель, ЗК РФ 2001 г. дополнительно предусмотрел такие категории земель, которые обеспечивают экологическое благополучие на территории. Так, земли особо охраняемых природных территорий предназначены для обеспечения нормального функционирования природных объектов, сохранности первозданных природных ландшафтов и уголков природы и т.п.;

б) экологизации правового статуса субъектов земельных правоотношений. Например, если хозяйственная деятельность предприятия-землепользователя нарушает установленный режим природопользования, то такая деятельность может быть приостановлена в порядке, предусмотренном законом;

в) экологизации имущества и средств производства, являющихся собственностью землепользователей, поскольку собственник при осуществлении своего права собственности обязан принимать меры, предотвращающие нанесение им ущерба окружающей среде;

г) экологизации техники и технологий, внедряемых в сферу землепользования. Так, при внедрении новых технологий, отрицательно влияющих на состояние земель, должны предусматриваться и осуществляться мероприятия по охране земель. При этом оценка отрицательного влияния на состояние земель и эффективность предусмотренных мероприятий по их защите производится по результатам экспертизы, без положительного заключения которой запрещается внедрение техники и технологии.

С учетом анализа перспектив развития земельного законодательства можно построить следующие прогнозы.

1. Земельное законодательство будет совершенствоваться в направлении совершенствования рыночных отношений.

2. В земельно-правовом регулировании будет усиливаться дифференциация правового статуса субъектов

земельных правоотношений, поскольку следствием развития рынка в сфере землепользования является появление многоукладной экономики.

3. С интенсификацией землепользования возникает потребность в усилении экологизации земельного законодательства в целях обеспечения экологической безопасности хозяйственной деятельности субъектов земельных правоотношений.

4. Поскольку в рыночных земельных отношениях ведущая роль принадлежит договорным отношениям, то возрастает и роль земельно-правового регулирования договоров.

5. Развитие рыночных отношений в сфере землепользования требует обеспечения необходимой свободы, а поэтому земельно-правовая регламентация будет очищаться от излишней детализации при усилении четкой регламентации эколого-правовых нормативов поведения.

6. Расширение правовой свободы субъектов земельных правоотношений должно сопровождаться усилением ответственности за земельно-правовые нарушения, а в структуре этой ответственности наибольший удельный вес должны занимать меры финансового и имущественного воздействия.

7. Одновременно с указанными направлениями совершенствования земельного законодательства земельно-правовая регламентация будет совершенствоваться по двум основным направлениям:

а) совершенствование материальных норм права, регулирующих земельные отношения;

б) совершенствование процессуальных норм права, регулирующих порядок реализации материальных земельно-правовых норм на практике.

Указанные направления совершенствования земельного законодательства реализуются одновременно, но, возможно, с различной степенью интенсивности.

Контрольные вопросы и задания

1. Чем отличается источник права от ненормативных источников?
2. В какой форме закрепляется источник права?
3. Каковы пределы действия источника права?
4. Каким способом устраняются противоречия между источниками права?

5. Каким способом устраняются пробелы права в источниках права?

6. Какие нормативные акты составляют систему источников земельного права?

7. Каков порядок устранения нарушений в иерархии источников земельного права через Конституционный Суд РФ?

8. Каков порядок установления нарушений в иерархии источников земельного права через суды и прокуратуру?

9. Какие уровни нормативных актов могут существовать в системе источников земельного права для обеспечения правоприменительной практики?

10. Обоснуйте перспективы развития земельного законодательства.

Глава 3
ИСТОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ. ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО РЫНКА В РОССИИ

3.1. Земельно-правовой режим в России до 1861 года

Исторические исследования не дают оснований для предположения о наличии рабовладельческого землевладения на территории России.

Письменные источники свидетельствуют о том, что начиная с XI в. на территории современной России стала складываться феодальная земельная собственность — экономическая основа господства класса феодалов. Эти факты подтверждаются и археологическими данными.

Первичной формой экономической реализации феодальной земельной собственности явилось полюдье, представлявшее собой институт прямого внеэкономического принуждения населения, в котором в обнаженной форме выступали отношения господства и подчинения, равно как и начальная фаза превращения земли в феодальную собственность[1].

Анализ ст. 3 Русской Правды (Пространная Русская Правда), в которой «людин» противопоставлялся «княжу мужу», показывает, что в Древней Руси произошла дифференциация общества на феодалов и нефеодалов, поскольку под термином «людин» Русская Правда подразумевала всех свободных лиц, преимущественно крестьян-общинников, составлявших основную массу населения.

---

[1] *Рыбаков Б. А.* Киевская Русь и русские княжества XII—XIII вв. М., 1982. С. 258.

Феодальный строй России вырос из первобытно-общинного, а также из элементов патриархального рабства — начальной формы рабовладения, при которой рабы входили во владевшую ими семью как бесправные ее члены, выполнявшие наиболее тяжелую работу. Это обстоятельство наложило отпечаток на процесс формирования феодального строя и его дальнейшее развитие.

Первоначально подлежали усиленной защите все частные землевладения. Например, в ст. 34 Русской Правды (Краткой Русская Правда)[1] устанавливался высокий штраф за порчу межевого знака, что указывало на заботу древнерусского государства об обеспечении устойчивости земельных отношений.

Затем выделяются «лучшие мужи» — владельцы феодальных вотчин. Поскольку крупное землевладение, позволявшее применять более эффективное землевладение, становится лидирующим, под его покровительство идут разорившиеся и обнищавшие крестьяне. Они попадали в зависимость от крупных землевладельцев.

Как правило, такие «лучшие мужи» состояли в княжеских дружинах, ведущих нередко завоевательные войны. Например, в летописи сообщается, что в 1096 г. князь Мстислав Владимирович прервал военные действия и «распусти дружину по селом», т.е. предоставил возможность крупным землевладельцам провести полевые работы (посевные, уборочные и т.п.).

Лучшим стимулом в проявлении воинских доблестей было поощрение дружинников-феодалов земельными угодьями, для чего использовались как пустующие, так и захватываемые у соседних княжеств земли. Это усиливало позиции класса феодалов в древнерусском обществе.

Древнерусское государство обеспечивало правовой статус представителей класса феодалов, поскольку они были более надежной опорой, нежели общинники и свободные

[1] Русская Правда — Правовой кодекс Руси, содержит в себе нормы уголовного, наследственного, торгового и процессуального законодательства; является главным источником правовых, социальных и экономических отношений восточных славян. Традиционно сохранившиеся многочисленные варианты Русской Правды разделяются на три основных редакции, во многом отличающиеся и получившие наименования «Краткая Русская Правда» (шесть списков), «Пространная Русская Правда» (более 100 списков) и «Сокращенная Русская Правда» (два списка), представляющая собой сокращенный вариант «Пространной Русской Правды».

люди. Так, в ст. 19—28, 33 Русской Правды (Краткая Русская Правда) определялся особый порядок охраны как феодальных землевладений, так и служителей, работавших на них (старост, огнищан и пр.).

Одновременно развивались и совершенствовались отношения феодальной части населения с нефеодальной при усилении феодального господства. Например, лица, попавшие в долговую кабалу к феодалу, становились закупами, т.е. обязанными своей работой в хозяйстве феодала вернуть полученную у него «купу» (долг), для чего им предоставлялись земельные угодья и средства производства. Если закуп совершал побег, то он превращался в полного («обельного») холопа (ст. 56—64, 66 Русской Правды (Пространная Русская Правда)).

Установление феодальной зависимости сельского населения было длительным процессом, но и после своего становления феодализм претерпевал определенные, характерные для России изменения.

В земельно-правовой науке имеет место существенный пробел в исследуемом периоде истории земельных отношений. Это объяснено тем, что в IX—X вв. на Руси действовала система норм устного обычного права, часть которых не была зафиксирована в дошедших до нас сборниках права и летописях. О них можно лишь догадываться по отдельным фрагментам в литературных памятниках, а также договорах Руси с Византией.

Анализ этого исторического материала дает основание полагать о следующих особенностях правового регулирования земельных отношений в Древней и средневековой Руси.

1. В Киевской Руси феодальные отношения развивались неравномерно. Например, в Киевской, Галицкой, Черниговской землях этот процесс шел быстрее, чем у вятичей и дреговичей.

2. В Новгородской феодальной республике развитие крупного феодального землевладения происходило быстрее, чем на всей остальной Руси, причем росту могущества новгородских феодалов способствовала жестокая эксплуатация покоренного населения, проживавшего в обширных новгородских колониальных владениях.

3. Феодальное землевладение порождало в Средние века взаимосвязь феодалов с помощью системы вассальных отношений типа вассалитета-сюзеренитета. Существовала

личная зависимость одних вассалов от других, а великий князь опирался на меньших князей и бояр; они искали у него защиты во время частых военных стычек.

4. Высокий авторитет религии в древние и Средние века порождал земельное господство церкви, получавшей значительные земельные угодья от государства и феодалов. Например, традиционным было со стороны феодалов дарение церкви и монастырям части земельных угодий, закладываемых на вечный помин души; пожертвования им земель для возведения храмов, монастырей и для других нужд. Имели место и факты занятия земель с нарушением земельных прав других лиц. Так, в 1678 г. на монахов Трифонова монастыря (ныне — г. Киров) поступила жалоба от крестьян, у которых силой были отобраны сенокосы и рыбохозяйственные водоемы[1].

5. Развитию феодальных отношений способствовали такие обстоятельства, как почти двухвековое господство над Древнерусским государством Золотой Орды. Требовалась систематическая выплата дани, но при рутинном состоянии феодальной техники эффективность земледелия могла быть достигнута лишь путем открытого насилия над личностью крестьянина. Эти два обстоятельства при укреплении феодальных тенденций способствовали долгому и прочному господству крестьянского права в России вплоть до 1861 г.

Возникновение, формирование и укрепление феодальных отношений в Древнерусском государстве имело прогрессивное значение на определенном этапе его развития, поскольку помогло сформировать и укрепить региональные (княжеские) образования, централизованное объединение которых позволило создать могучее Российское государство.

Вместе с тем феодальная раздробленность являлась тормозом экономического развития регионов, поскольку сдерживала обмен между ними (товарный, информационный и т.п.). Это отрицательно сказывалось на развитии земледелия, сельского хозяйства, ремесел, культуры и других сфер общественной жизни.

Поскольку высшие слои феодалов представляли собой главную оппозицию власти государя, к концу XV в. появи-

[1] *Тинский А. Г.* Хранилище истории // Кировская правда. 1984. 20 нояб.

лась ярко выраженная тенденция к ограничению их привилегий и формированию нового класса — помещиков-дворян.

Помещикам-дворянам давалась земля под условие службы государю, и первая крупная массовая передача земель московским служилым людям произошла в конце XV в. после присоединения Новгорода к Москве (1478 г.) — Иван III пожаловал им конфискованные новгородские земли, а в XVI в. помещичье землевладение стало важной формой хозяйствования.

Раздача земель дворянскому войску усиливала эксплуатацию крестьянства, что побуждало крестьян отправляться на поиски мест, где феодальный гнет не был так тяжел. Подъем миграционной волны вызвал потребность в ограничении таких перемещений. Ограничительные мероприятия осуществлялись вначале путем заключения междукняжеских договоров, а затем было применено правовое вмешательство: установлен запрет на перевод крестьян с княжеских земель на частные земли; право перехода крестьянина только один раз в году — в Юрьев день (26 ноября) и в течение недели после него; обязанность внести высокую плату за уход от феодала и т.п.

Раздача земель дворянскому войску консервировала феодальную систему, но прекратить ее было нельзя, поскольку другие источники укрепления армии отсутствовали.

В 1565 г. Иван Грозный разделил земли государства на земские (обычные) и опричные (особые), включив в последние земли оппозиционной княжеско-боярской аристократии. Некоторые из малых князей и бояр в годы опричнины погибли, другие получили новые земли в неопричных уездах из рук царя как пожалование под условием верности и службы. В результате не только был нанесен удар по старой федеральной знати, но и подорвана ее экономическая основа, поскольку раздаваемые земли перешли служилым людям.

В начале XVI в. была предпринята попытка ограничить рост церковно-монастырского землевладения, занимавшего до одной трети всех феодальных владений в стране. В некоторых местностях (например, Владимирской, Тверской) духовенству принадлежало более половины всех земель.

Поскольку эта попытка вначале не увенчалась успехом, в 1580 г. было принято церковным Собором реше-

ние, запрещавшее митрополиту, архиереям и монастырям покупать вотчины у служилых людей, принимать земли в заклад и на помин души, увеличивать каким-либо другим способом свои земельные владения.

Во второй половине XVI в. была проведена повсеместная опись вотчинных земель, информация о которых была занесена в писцовые книги, что способствовало упорядочению финансовой и налоговой систем, а также служилых обязанностей феодалов. В дальнейшем правительство провело повсеместное описание земель с подразделением их на окладные единицы («сохи») в зависимости от качества угодий.

Одновременно полученная и документально закрепленная информация явилась обстоятельством, способствовавшим созданию системы крепостного права в сельском хозяйстве России, благо государство нашло способ избавления и от Юрьева дня. Так, с 1581 г. стали вводиться «заповедные лета», т.е. годы, когда Юрьев день не действовал, а в 1649 г. произошло окончательное закрепление крестьян за феодалами — введено крепостное право.

В XVII—XVIII вв. фактически сложился земельно-правовой строй России. Сложившийся земельно-правовой строй России в дореформенный период (до отмены крепостного права 1861 г.) приспосабливался государством применительно к новым историческим потребностям.

Формировался земельный фонд России через Генеральное межевание, развернувшееся с середины XVIII в. и продолжавшееся десятилетия.

Начало Генеральному межеванию было положено в 1754 г. в рамках правовой политики «просвещенного абсолютизма». В 1765 г. правительством Екатерины II был издан манифест о началах предстоящего отмежевания частновладельческих земель в России, а в 1766 г. — «Генеральные правила» и «Наставления землемерам» по проведению межевания. Эти правовые акты более чем 100 лет играли основополагающую роль в организации и регулировании земельного кадастра в России.

Генеральное межевание представляло собой более развитую систему земельного учета по сравнению с писцовыми книгами, которые, при всей их доскональности, охватывали лишь малую часть всего земельного фонда страны. Кроме того, осуществление мероприятий по Генеральному межеванию привело к обновлению принципов российского

земельного права: всеобщности учета земель; документальности фактического владения землей, рационального размещения угодий и т.п.

С осуществлением мероприятий по Генеральному межеванию снизился уровень проблем, порождавших земельные споры из-за описательного характера границ владений по писцовым книгам. Составлением правильных топографических планов всех земельных владений разрешились многочисленные земельные споры, возникавшие до Генерального межевания.

Вместе с тем возложенная на субъекты землепользования обязанность документального доказывания земельных прав повсеместно привела к расхищению земель при межевании социально слабых субъектов землевладельцами-феодалами.

На земельные отношения накладывался буржуазный отпечаток отношений, вносящий свои коррективы в земельно-правовое регулирование:

— создаваемые промышленные предприятия ощущали нужду в рабочей силе, поэтому появился статус деревень, прикрепленных к заводам, крестьяне которых обязаны были на них трудиться. Например, указ «О покупке к заводам деревень» отменял запреты для купцов и промышленников покупать населенные деревни, запретив продажу таких деревень отдельно от заводов и без разрешения Берг- и Мануфактур-коллегии, а также использование этих деревень в качестве залога;

— под напором развивавшихся капиталистических отношений государство отменило монопольное право на землю. Указ от 12 декабря 1801 г. предоставил купцам, мещанам и всем крестьянам, кроме помещичьих, право покупать земли, а указ от 3 марта 1848 г. предоставил такое же право и помещичьим крестьянам;

— была предоставлена возможность прекращения крепостнических отношений на возмездной основе. Так, указ от 20 февраля 1803 г. (о свободных хлебопашцах) предоставил помещикам право (но не обязанность) отпускать своих крестьян на волю за установленный ими самими выкуп, а указ 1842 г. — возможность предоставления помещиками земли крестьянам по договору в пользование, за что последние должны были нести в пользу помещиков определенные повинности; сохранялись права помещиков вершить суд

и расправу над крестьянами за проступки и маловажные преступления;

— в целях недопущения дробления земельных владений указ от 23 марта 1714 г. «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах» предоставил дворянам право передавать по наследству землю и недвижимое имущество только старшему сыну с последующим запретом продажи этих объектов и передачи их другим лицам под залог;

— вводились ограничения в землепользовании в интересах государства. Так, по указу от 10 декабря 1719 г. добыча металлов и минералов на землях частных собственников составляла привилегию государства. Собственник земель либо пользовался преимущественным правом на устройство заводов по добыче и переработке полезных ископаемых, либо получал тридцать вторую часть прибыли от разработки этих ископаемых на его землях.

3. Одновременно усиливались феодально-крепостнические тенденции в регулировании земельных отношений дореформенной России:

— укреплялся правовой статус общины как ведущей формы крестьянского быта в сельской местности, поскольку община была удобной формой поддержания порядка в государстве. Например, если «след преследуемого преступника терялся на дороге или в поле, то никто не нес ответственности за содеянное им, но если же следы преступника вели к ближайшей общине, то последняя должна была выдать его или платить "дикую виру" (штраф)»[1];

— укреплялся правовой статус помещика как главного феодала-землевладельца, одновременно являвшегося полицейским оплотом государства. Император Павел I, например, говаривал: «У меня столько полицмейстеров, сколько помещиков в государстве»;

— через земельные отношения регулировался и национальный вопрос многонациональной России[2].

Одновременное развитие всех охарактеризованных выше противоположных тенденций вело к обострению противоречий между различными социальными группами,

[1] История государства и права СССР : в 2 ч. М., 1967. Ч. 1. С. 164.

[2] Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. 01.03.1881—1913 г. : в 33 т. СПб., 1882. Т. II. № 834.

в силу чего «крепостное право стало пороховой бочкой под государством»[1].

3.2. Земельная реформа 1861 года и ее правовое содержание

Ликвидация «пороховой бочки» проходила в обстановке угрозы сильнейших социальных потрясений. Например, министру внутренних дел, шефу жандармов и другим должностным лицам, отвечавшим за правопорядок и сохранность государственного устройства, были выданы запечатанные в конвертах распоряжения без даты и подписи, которые начинались стереотипно: «По случаю происшедшего в столице беспорядка, к прекращению коего принять должные меры государь император высочайше повелеть соизволил...»[2]

Однако ожидаемого социального взрыва не произошло, поскольку земельная реформа 1861 г. не затронула в целом земельно-правовые отношения России. Она была осуществлена на принципах, сформулированных при императоре Александре II[3]:

— собственность на землю сохраняется за прежними владельцами — помещиками;

— крестьяне получают усадебную оседлость и наделы на условиях последующего выкупа или отработки;

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

— всемерно должен быть обеспечен фискальный и казенный интерес при реорганизации земельных отношений[4].

---

[1] Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 109, 123—124.

[2] *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России XIX в. М., 1978. С. 185.

[3] Александр II Николаевич (1818—1881) — Император Всероссийский, Царь Польский и Великий Князь Финляндский (1855—1881) из династии Романовых. Вошел в русскую историю как проводник широкомасштабных реформ. Удостоен особого эпитета в русской дореволюционной историографии — Освободитель (в связи с отменой крепостного права).

[4] *Литвак Б. Г.* Переворот 1861 года в России. М., 1991. С. 39.

Таким образом, все виды поземельной собственности и поземельных прав, зафиксированные Сводом законов, сохранились без существенных изменений. Освобождаемые крестьяне, приобретая статус «свободных сельских обывателей», имели земельные права с такими же ограничениями, какие существовали для частновладельческих земель сословно непривилегированных лиц.

Причины земельной реформы в России кратко были выражены в преамбуле Манифеста Александра II: «...Государственное законодательство, деятельно благоустрояя высшие и средние сословия... не достигло равномерной деятельности в отношении к людям крепостным, так названным потому, что они, частою старыми законами, частою обычаем потомственно укреплены под властию помещиков, на которых с тем вместе лежит обязанность устроять их благосостояние. Права помещиков были доныне обширны и не определены с точностию законом, место которого заступали предание, обычай и добрая воля помещика. В лучших случаях из сего происходили добрые патриархальные отношения искренней правдивой попечительности и благотворительности помещика и добродушного повиновения крестьян. Но при уменьшении простоты нравов, при умножении разнообразия отношений, при уменьшении непосредственных отеческих отношений помещиков к крестьянам, при впадении иногда помещичьих прав в руки людей, ищущих только собственные выгоды, добрые отношения ослабевали и открывался путь к произволу, отяготительному для крестьян и неблагоприятному для их благосостояния...»[1]

По Манифесту получалось, что причиной проблем в земельных отношениях России явилось ухудшение нравов между людьми. Однако действительным источником противоречий были экономические причины: экономика России все шире и шире вовлекалась в рыночные отношения, из года в год увеличивался экспорт из России, в первую очередь хлеба, что настойчиво требовало в условиях рыночной конкуренции повышения производительности труда. Труд же крепостного крестьянина отличался низкой производительностью[2].

---

[1] Манифест царя Александра II от 19 февраля 1861 г. // Российское законодательство X—XX вв. : в 9 т. М., 1989. Т. 7. С. 27.

[2] Земельное право : учебник для юрид. вузов. М., 1940. С. 22.

Россия пребывала в тисках феодально-крепостнической замкнутости и патриархальной обособленности, слишком поздно вступила на путь капиталистического развития. Если в Западной Европе прикрепление крестьян к земле произошло в период раннего Средневековья, то в России — лишь в XVII в., т.е. когда на Западе от крепостного права оставались лишь остатки в виде феодальных повинностей.

Кроме того, феодальная система России отличалась от таковой стран Европы исключительной тягостностью для крестьянства.

Крестьянство России было фактически ввергнуто в рабство: если на Западе крестьянин прикреплялся преимущественно к земле, за которую он нес определенные повинности перед своим господином, то в России крестьянин был прикреплен не столько к земле, сколько к личности помещика и последний мог продавать его без земли, обращаться с ним, как с рабом; на незрелой экономической почве крепостного права рано возникло централизованное государство, и поэтому крестьянин должен был нести двойную повинность — и перед помещиком, и перед государством.

Наконец, отставание России от стран Западной Европы в реформировании производственных отношений в сельском хозяйстве было обусловлено и природными факторами: страны Западной Европы расположены вблизи морей и судоходных рек; в них получили раннее развитие торговля и ремесла; территории этих стран в несколько раз меньше России с ее бездорожьем и отсутствием должной сельскохозяйственной инфраструктуры.

Указанные объективные факторы и факторы субъективные (консервативные традиции) сделали безуспешными попытки Александра I, издавшего в 1803 г. указ «О свободных хлебопашцах», и Николая I, издавшего в 1842 г. указ «Об обязанных крестьянах», реформировать крепостнические отношения в отношения свободного найма.

Более удачными попытки реформации оказались в западных провинциях России. Так, в Польше крепостное право было отменено в 1807 г., в Эстляндской, Лифляндской и Курляндской губерниях (ныне — страны Балтии) — в 1816—1819 гг.[1]

Традиционно считавшийся в истории освободительным от крепостного права 1861 г. на самом деле является лишь

[1] Земельное право / под ред. Н. Д. Казанцева. М., 1958. С. 23.

годом начала массового освобождения крестьян от крепостной зависимости. Положение от 19 февраля 1861 г. касалось лишь частновладельческих крестьян — наиболее многочисленной, зависимой от помещиков категории крестьянства; положения этой реформы были распространены на другие категории крестьянства в разное время: на удельных крестьян (находившихся в зависимости от царской фамилии) — Законом от 26 июля 1863 г.; на государственных крестьян (плативших оброк непосредственно казне) — Законом от 18 января 1866 г.

Основным законодательным актом, определяющим способы и пути освобождения крестьянства от крепостной зависимости, явилось Высочайше утвержденное Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, содержащее 207 статей[1]. Это Общее положение:

— конкретизировалось местными положениями, принятыми для ряда однородных по социально-экономическому состоянию регионов России. Так, они были приняты для 34 губерний — великороссийских, новороссийских и белорусских и др.;

— было обеспечено специальным процессуальным актом, регулировавшим порядок применения, — Высочайше утвержденными Правилами о порядке приведения в действие положений о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости.

Анализ содержания данных нормативных правовых актов приводит к выводу, что принципы земельной реформы, избранные Секретным комитетом (образован в январе 1857 г. для подготовки проекта освобождения крестьян) — «осторожность и постепенность» — нашли в них свою реализацию. Была создана система земельного строя, позволявшая постепенно, по «прусскому типу» аграрной эволюции перерасти крепостническому помещичьему хозяйству в хозяйство рыночного буржуазного типа. Этому способствовали следующие основные законоположения:

— помещики, сохраняя право собственности на все принадлежащие им земли, обязаны были предоставить крестьянам, объявленным поголовно свободными сельскими обывателями, указанное в местных положениях количество

[1] Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. 12 декабря 1825 г. — 28 февраля 1881 г. : в 55 т. СПб., 1861. Т. XXXVI. Отд. 1. № 36657.

земли (ст. 3 Общего положения о крестьянах, вышедших из зависимости);

— крестьяне были обязаны нести в пользу помещика повинности работой или деньгами за отведенный земельный надел в рамках правил, содержащихся как в Общем, так и в местных положениях (ст. 4 Общего положения);

— наделение крестьян землей и другими угодьями, а равно следующие за это повинности должны были отвечать следующим условиям:

— размер надела не должен быть ниже установленного минимума;

— повинности не должны быть противны общему законодательству и положениям о крестьянах, вышедших из зависимости;

— работы в качестве повинности за переданный надел должны были определяться в договорах, заключенных на срок не свыше трех лет; перезаключаемый договор также не должен был превышать трехлетнего срока (ст. 6 Общего положения).

При разработке Общего и местных положений, а также Правил о порядке применения этих положений был разработан правовой механизм оптимального разрешения противоречий и гармонизации интересов собственников с неимущими. Например, если не достигалось добровольное соглашение между помещиком и крестьянином относительно получения надела и отработки повинности, надел крестьян землей и порядок отправления повинностей за него определялся Общим и местным положениями (ст. 6 Общего положения).

Реформа собственности на землю осуществлялась двумя путями: в порядке рыночных отношений (купля-продажа земли) и в порядке выкупа крестьянами у помещиков в собственность своей усадебной оседлости (земли, предоставленной помещиком в постоянное пользование).

В последнем случае был предусмотрен механизм правительственной помощи крестьянам: правительство ссужало под приобретаемую землю определенную сумму с рассрочкой уплаты ее крестьянами на определенный срок[1].

[1] Высочайше утвержденное Положение о выкупе крестьянами, вышедшими из крепостной зависимости, их усадебной оседлости и о содействии правительства к приобретению сими крестьянами в собственность полевых угодий // Полное собрание законов Российской Империи. Т. XXXVI. № 36659.

В результате помещик при сделке получал стоимость земельного участка сразу, имея возможность вложить средства во внедрение новых форм хозяйствования на земле, а крестьянин не разорялся при покупке этого участка.

На период реформации земельных отношений вводился взамен крепостничества новый правовой институт — «постоянные поземельные отношения между помещиком и водворенным на его земле крестьянином»[1], оформляемый специальным документом — уставной грамотой[2]. Этот институт прекращался по двум основаниям: в случае добровольного отказа крестьянина от пользования предоставленным им наделом или перехода крестьянина в установленном законом порядке в другое сословие.

Одновременно был введен новый институт — сельских обществ и волостей. Согласно ст. 40 Общего положения сельское общество составлялось из крестьян, водворенных на земле одного помещика. Волости образовывались из состоящих в одном уезде и, по возможности, смежных сельских обществ (ст. 42).

Эти общины являлись самостоятельными субъектами правоотношений, поскольку основывались на институте членства, выполняя одновременно административные и полицейские функции. Например, сельский сход имел право исключения из членов общины и принятия новых членов; раздела и передела общинных земель; раскладки казенных податей; принятия мер к предупреждению и взысканию недоимок; учета избранных общиной должностных лиц и назначения им жалования и т.п. (ст. 51 Общего положения).

Объединение крестьян в общины было обязательным, а выход из них осуществлялся лишь в порядке, определенном законом. Так, для увольнения крестьян из сельских обществ требовалось, чтобы они, если пользовались наделом помещичьей земли, не имели недоимок в повинностях, причитающихся за такое пользование, чтобы они отказались навсегда от мирского надела в установленном порядке и сдали состоявшие в их пользовании участки земли (ст. 130 Общего положения).

---

[1] Пункт 7 Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости.

[2] Правила о порядке приведения в действие Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости // Полное собрание законов Российской Империи. Т. XXXVI. № 36657.

Наконец, надельная земля предоставлялась не каждому лицу в отдельности, а крестьянскому двору, крестьянской семье в лице ее представителя-домохозяина, который нес ответственность перед общиной за исправное отбывание повинностей, а все члены этой семьи находились в полной зависимости от домохозяина (без него нельзя было уйти на заработки, менять место жительства и т.п.)[1].

Таким образом, в результате реформы была создана взамен крепостного права сложная система общинной и семейной круговой поруки; сельская община («мир») отвечала перед государством за каждого домохозяина, а домохозяин отвечал перед общиной за членов своей семьи. В результате крепостное право, будучи отмененным, фактически трансформировалось в другую форму:

а) предоставившую определенную свободу крестьянину (его нельзя было теперь покупать и продавать);

б) открывшую дорогу рыночным отношениям в сельском хозяйстве, предоставив возможность создания крупных крестьянских хозяйств.

Вновь образованная система земельных отношений явилась переходной к созданию капиталистической (рыночной) системы сельского хозяйства. Разрабатывая ее, государство исходило из особенностей России, ее огромных территорий, укоренившихся крепостнических традиций, которые опасно было сразу ломать. Предосторожности, соблюденные государственными чиновниками того времени, имели своими последствиями в России почти 42 года без значительных потрясений государственного строя, не считая, конечно, убийства царя-освободителя Александра II в 1881 г., т.е. через 20 лет после издания Манифеста об освобождении крестьян.

Реформа 1861 г. сохранила исторически сложившиеся две основные формы землевладения: общинное на большей территории России и подворное — преимущественно в западной ее части.

Приоритетным положением пользовалось общинное землевладение (объединение землепользователей, связанное обязательной общностью уравнительного землепользования), поскольку оно являлось гарантией против окончательного обезземеливания и пролетаризации крестьян, а значит, и против социально-государственных потрясений в России.

---

[1] Земельное право / под ред. Н. Д. Казанцева. С. 22.

Изменения, происходившие в земельном строе России в этот пореформенный период, и появление новых форм крестьянского землевладения получили отражение в юридической науке того времени.

В частности, господствовали две крайности в трактовке крестьянского землевладения. Первая — чрезмерное восхваление общинного землевладения, вторая — чрезмерное восхваление подворного крестьянского землевладения[1].

На самом же деле община не удовлетворяла крестьян, поскольку при ней богатые общинники отбирали арендованную землю у несостоятельных общинников, в ней имели место наем батраков богатыми, превращение батраков в наемных рабочих, т.е. пролетаризация крестьянства.

Защитники общинного землевладения заботились лишь о предотвращении социальных последствий, а поэтому всячески доказывали необходимость сохранения и укрепления института общинного землевладения. Например, С. Пахман уверял в самобытном, чисто народном происхождении сельской общины и что государство только лишь воспользовалось ею в своих фискальных целях. Он отрицал существование крестьян в России вне общины[2], умышленно игнорируя тот факт, что до начала XVIII в. не существовало этой формы землевладения.

Защитники же подворного землевладения писали о деморализующем влиянии уравнительного земельного строя общины на крестьянскую среду. Общинное землевладение неустойчиво, поскольку оно не побуждает крестьян вкладывать капиталы в земледелие. В общинах увеличивается число необрабатываемых удобных земель, что является результатом уравнительной разверстки надела. Крестьяне-общинники осваивают лишь те участки и сеют лишь те культуры, которые дают им наибольшие доходы в самое короткое время.

Разрешение этого спора началось после неудач в Русско-японской войне (1904 г.) и Первой русской революции (1905 г.).

Развитие рыночных отношений в земельном строе России работало на укрепление позиций подворного землевладения. Важную роль в вовлечении земли в орбиту товарно-

---

[1] *Сазонов Г. П.* Неотчуждаемость крестьянских земель. СПб., 1889 ; *Зворыкин Н. Н.* Желательный тип крупного землевладения. М., 1889.

[2] *Пахман С. В.* Обычное гражданское право в России. СПб., 1877.

денежных отношений сыграли созданные под общим ведомством Министерства финансов России Крестьянский поземельный банк (с 1882 г.) и Дворянский поземельный банк (с 1885 г.). Эти банки давали денежные ссуды в обеспечение покупки земель в собственность либо под залог недвижимости.

Подводя итог рассмотрению данного периода и сопоставляя его с предыдущим историческим периодом, можно сделать следующие выводы:

— феодально-крепостнические тенденции в регулировании земельных отношений России пришли в противоречие с рыночными отношениями, в которые вступила Россия;

— земельная реформа по Манифесту от 19 февраля 1861 г. начала разрушать тормозящий развитие страны феодально-крепостнический строй;

— с учетом закоренелых традиций феодализма в России, ее особого природно-экономического положения резкая ломка феодальных отношений в земледелии была чревата социальными потрясениями, а поэтому Секретный комитет при разработке нормативных актов руководствовался принципами постепенности и осторожности;

— такой подход привел к замене феодально-крепостнических земельных отношений в России общинной формой землевладения, которая тормозила проникновение рыночных отношений в земледелие;

— общинная форма землевладения вскоре также стала тормозом развития сельского хозяйства России, и со всей остротой встал вопрос об ее реформации.

3.3. Столыпинская аграрная реформа 1906—1917 годов

Революционная ситуация в России в 1905—1917 гг., встряхнувшая страну, породила новую аграрную реформу, вошедшую в историю под названием столыпинской[1]. Ее центральной идеей явились насильственное разрушение крестьянской земельной общины и создание на ее развали-

[1] П. А. Столыпин (1862—1911) — государственный деятель Российской империи. В разные годы занимал посты уездного предводителя дворянства в Ковно, гродненского губернатора, саратовского губернатора, министра внутренних дел, премьер-министра. Столыпин провел целый ряд законопроектов, которые вошли в историю как Столыпинская аграрная реформа, главным содержанием которой было введение частной крестьянской земельной собственности.

нах новой системы земледелия, порождающей господство крепких хозяев (кулаков).

Задачи новой реформы решались не за счет помещичьих земель, а путем облегчения покупки земельных угодий и создания условий переселения в Сибирь, где были огромные массивы неосвоенных земель.

Был принят ряд указов, вносящих коренные изменения в сложившуюся систему земельных правоотношений того времени: Указом от 3 ноября 1905 г. расширена деятельность Крестьянского банка по скупке частно-землевладельческих земель и распродаже их крестьянам трудового типа на льготных условиях; Указом от 8 ноября 1905 г. отменены выкупные платежи за надельные земли, отведенные крестьянам после реформы 1861 г.; Указом от 12 августа 1906 г. произошла передача Крестьянскому банку удельных земель, которые были в сельскохозяйственном пользовании и не входили в состав лесных дач; Указом от 19 сентября 1906 г. передана свободная часть кабинетских земель Алтайского округа казне для отвода их поселенцам; Указом от 15 ноября 1906 г. крестьянам предоставлено право закладывать Крестьянскому банку не только принадлежащее им, но и приобретенные ими от поселенцев надельные земли.

Переселенческое дело в России было начато и до Столыпинской реформы. Так, Законом 1890 г. было разрешено и стимулировано переселение крестьян в некоторые губернии Сибири, а законы 1892 и 1893 гг. расширили переселенческую сферу. Однако это переселенческое дело было связано с постройкой Сибирской железной дороги[1].

Столыпинская же реформа имела иную цель — устранение малоземелья крестьян за счет освоения новых земель.

Малоземелье толкало крестьян на конфликты с помещиками, обладающими огромными земельными массивами, а поэтому Столыпинская реформа представляла собой попытку вынести вспыхивающие очаги социальной напряженности на просторы Сибири, где они сами собой потухли бы (земли там достаточно), да и государству была большая выгода от освоения сибирских земель.

---

[1] *Гаевский П.* Методы железнодорожной колонизации в Америке и их возможное применение в современных условиях России // О земле : сб. ст. СПб., 1922. Вып. 3.

В столыпинский период пресекалась всякая попытка решить проблемы малоземелья крестьянства за счет помещиков. Например, когда главноуправляющий землеустройства и земледелия Н. Н. Кутлер разработал к концу 1905 г. проект аграрной реформы, в центре которой был поставлен вопрос о принудительном наделении крестьян землей за счет отчуждения части помещичьих, то в его проекте усмотрели революционный дух, давление определенных партий. Проект был отклонен, а Кутлер Указом от 4 февраля 1906 г. уволен и заменен А. В. Кривошеиным, проводившим столыпинскую аграрную политику. Не были приняты во внимание и доводы Кутлера о том, что «слишком упорное отстаивание принципа неприкосновенности частной собственности... может привести при современных условиях к тому, что владельцы лишатся всего и притом на самых разорительных условиях...»[1]

Другой стороной столыпинской политики было совершенствование правоотношений по землеустройству: внося изменения в размеры землевладения и агрокультурную сторону крестьянского хозяйства, правительство стремилось найти исцеление его недугов в отыскании такой новой правовой оболочки, которая могла бы сама по себе устранить тормоза и преграды для развития крестьянского хозяйства и дать толчок его производительности и интенсификации. В основе Указов от 4 марта и от 15 ноября 1906 г., Закона от 14 июня 1910 г., Положения о землеустройстве от 29 мая 1911 г. лежала индивидуализация крестьянского землевладения, замена общинного землевладения его личной формой.

Указанными нормативными актами определялся статус двух групп обществ и селений: обществ и селений, не производивших общих переделов земель; обществ и селений, производивших общие переделы. В первой группе земель земельные участки силой закона считались перешедшими к наследственному (подворному или участковому) владению, а участки земли, находившиеся в постоянном (не арендном) пользовании отдельных домохозяев, признавались их личной собственностью. Во второй группе земель каждый домохозяин, владеющий землей на общинном праве, мог во всякое время требовать укрепления в его личную собственность причитающейся ему доли земли (ст. 1, 2, 9 Закона от 14 июня 1906 г.). Однако, стимулируя развитие

[1] *Зак А. Н.* Крестьянский поземельный банк. М., 1911. С. 439—447.

крестьянского единоличного землевладения и укрепляя право личной собственности на землю, закон не делал ее тождественной общегражданской собственности на землю. Например, ст. 39 указанного Закона устанавливала статус данных земель в качестве надельных, а ст. 56 устанавливала ограничения для приобретения и сосредоточения таких земель в одних руках в пределах одного уезда и не свыше определенной нормы.

Землеустроительная политика преследовала две основные цели: формирование хуторских хозяйств как наиболее удачной для хозяйствования формы размещения угодий и сосредоточение истощенных земель, являющихся собственностью многих крестьян, в руках немногих экономически сильных крестьян-фермеров. Техническая и процессуальная сторона перехода к отрубному и хуторскому землевладению была закреплена в Положении о землеустройстве от 29 мая 1911 г.

Проведение данной землеустроительной политики осложнялось двумя обстоятельствами: рядом несовершенств содержания правового регулирования и перегибами, допускаемыми исполнителями на местах. Например, не было в должной мере предусмотрено семейных разделов земель (при создании новых семей — это неизбежно), а из-за этого хуторская политика, устраняющая на первых порах чересполосицу, привела бы к еще большей чересполосности и распылению крестьянских земель; при проведении землеустроительной политики исполнителей охватывала «хуторомания», землеустроители порой насильно заставляли крестьян переселяться на хутора; скупка земель в некоторых местностях начинала принимать угрожающие размеры и т.п.[1]

Кроме того, колебания происходили и на уровне центрального аппарата России, из-за чего на места поступали противоречивые указания. Так, через несколько дней после появления Высочайшего Указа Сената о переводе крестьян в положение полноправных сельских обывателей он был отменен Циркулярным письмом министерства внутренних дел России.

Нервозная обстановка в стране, вызванная революционными выступлениями народных масс, усиливала эти

[1] *Кофод А.* Русское землеустройство. СПб., 1913. С. 112 ; *Его же.* Хуторское расселение. СПб., 1907 и др.

колебания, доводя до столкновений между отдельными государственными органами. Например, «Особое совещание», возглавляемое графом С. Ю. Витте, было за постепенное изменение общинного землевладения крестьянства и устранение сословной крестьянской замкнутости. Законодательная же комиссии министерства внутренних дел России отстаивала прямо противоположное — она требовала всеми мерами сохранять сословную обособленность крестьян и поощрять существование земельной общины с ее порядком и традициями. В результате столыпинского законодательства в России вместо единой системы землепользования образовалось множество форм землепользования: помещичье, общинное, подворное, хуторское, отрубное. Помимо этого, существовали многочисленные формы собственности, введенные еще в прошлых веках.

Нормы земельного права, регулировавшие в России землевладение и землепользование, были весьма пестры и разнообразны, разбросаны в разных частях Свода законов Российской империи, что объяснялось различием прав на землю в зависимости от характера вещного объекта, их субъектов, способов владения, направлений государственной политики в изменяющихся условиях.

В период Столыпинской аграрной реформы окончательно сложился и устоялся до Октябрьского переворота 1917 г. следующий режим земельного строя.

Государственные земли. Это земли, определенные законом, как все имущества, не принадлежащие никому в особенности, т.е. ни частным лицам, ни сословиям лиц, ни дворцовому ведомству, ни установлениям. Таковы казенные земли, пустопорожние и дикие поля, леса, морские берега, озера, судоходные реки и их берега. Если земли состояли в ведомстве казны, то они именовались также казенными[1].

Порядок управления государственным имуществом, а значит, и землями, и все права, связанные с их обладанием, содержались в Сводах учреждений и Уставах о казенном управлении[2].

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

[1] Свод законов Российской империи : в 16 т. СПб., 1914. Т. X. Ч. 1. Ст. 406.

[2] Там же. Ст. 421.

же земли могли предоставляться в пользование частным лицам.

Удельные земли. В ст. 411 тома X (ч. 1) Свода законов Российской империи имеется лишь единственная статья, прямо относящаяся к удельным землям: «Удельными имуществами называются все те, кои или первоначально поступали в состав уделов, или впоследствии покупкой или променом приобретены и к оным причислены». Скудность законодательства об удельных землях обусловлена тем, что об этой категории земель не было принято много распространяться.

Удельные имения были созданы по указу императора Павла I «Об учреждении императорской фамилии», по которому огромные земельные массивы были переданы в собственность царской фамилии. Впоследствии число удельных имений стало увеличиваться за счет новых перечислений из государственных имуществ.

Кабинетские земли. В ст. 412 указанного тома Свода законов Российской империи называется дворцовое имущество: «Имущества, приписанные к содержанию различных дворцов императорского дома...» Судьбе земель, на которых были расположены эти дворцы, следовала и судьба этих недвижимостей, а поэтому данная категория земельных угодий отличается от удельных земель.

Отличие заключалось в том, что дворцовое имущество было двоякого рода:

а) государственное — имения Царскосельское, Петергофское, Таицкое и др., принадлежащие царствующему императору, не могли быть завещаемы, разделяемы или подлежащими другим видам отчуждения;

б) личная собственность особ императорского дома — дворцовое имущество: Павловское, Гатчинское, Бородинское и др. — могли быть завещаемы и делимы по частям.

Монастырские земли. Православному духовенству отводились лучшие земли в увеличенном размере[1]. Одновременно архиерейским домам и монастырям не запрещалось приобретать в собственность всякого рода ненаселенные недвижимые имения как покупкой, так и через дар или завещания от частных лиц[2].

---

[1] Свод законов Российской империи. СПб., 1910. Т. VIII. Ч. 1. Ст. 1—3.

[2] Свод законов Российской империи. Т. IX. Ст. 435.

Ограничения в праве собственности монастырей и архиерейских домов были двух видов:

а) запрет на владение или приобретение недвижимых имений[1];

б) запрет на отчуждение в посторонние руки земельных угодий, отведенных им казной[2].

Правовой режим церковных и монастырских земель и источники их образования почти не отличались друг от друга.

Майоратные земли. Их правовой институт утвердился в России в XIX в. Правовой режим майоратных земель был специфичен следующим:

а) этот вид землевладения возникал по инициативе царя, который своей властью жаловал имения отдельным преданным ему сановникам на праве майората (потомственного владения)[3];

б) майоратное владение не могло быть дробимо, отчуждаемо, закладываемо или иным путем уменьшаемо[4];

в) имение в целом переходило только к старшему наследнику. Остальные наследники не только не получали никакой части из имения, но даже не могли требовать какого-либо вознаграждения. С прекращением наследников мужского пола майоратное имение отбиралось в казну.

Законом от 21 октября 1906 г. было разрешено владельцам майоратных имений отчуждать крестьянам за деньги участки из состава этих имений. Данное изменение было внесено для расширения крестьянского землевладения.

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

Посессионные земли. Особенности их правового режима выражались в наличии ограничений частной собственности. Например, по одному земельному спору Сенат указал, что «посессионное право есть право частной собственности, но неполное, ограниченное условиями, вытекающими из назначения горнозаводской деятельности»[5].

---

[1] Свод законов Российской империи. Ст. 439.

[2] Там же. Ст. 433.

[3] Свод законов Российской империи. Т. X. Ч. 2. Ст. 494, 1214.

[4] Там же. Ст. 509.

[5] Решение гражданского кассационного департамента. СПб., 1899. № 56.

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

Общественные земли. Правовой режим их в законодательстве России не был разработан. В ст. 414 т. X Свода законов Российской империи было дано лишь общее перечисление субъектов права собственности на общественные земли: это города и городские общества; дворянские общества; общества сельских обывателей; земства и земские учреждения. Отсутствовало четкое определение того, что нужно понимать под общественными землями.

Общественные земли оказались в числе земель, на национализации которых настаивали крестьяне в 1917 г., однако они, вероятно, имели в виду не всех субъектов права собственности на общинные земли, а помещичьи товарищества, которых к тому времени было свыше тысячи и они владели около 4 млн десятин земли.

Возникновение в России земель различных форм собственности и с разнообразным режимом использования привело к выделению в составе российского права особой отрасли — земельного права, которое в работах разных авторов имело различное наименование и содержание[1].

Однако процесс выделения земельного права не получил должного теоретического обоснования в силу дробности земельного законодательства, противоречивости и других причин.

Вносила свои коррективы в развитие земельного права и Первая мировая война. Так, в период с 2 февраля 1915 г. по 8 февраля 1917 г. был издан ряд законов, ограничивавших по политическим мотивам землевладение лиц немецкой, еврейской, польской, австрийской, венгерской и других национальностей.

Анализируя период Столыпинской аграрной реформы и период развития земельных отношений до 1917 г., можно сделать вывод о том, что в земельные отношения России проникли, наконец, рыночные отношения, следствием которых явилось повышение эффективности сельскохозяйственного производства.

---

[1] *Удинцев В.* Русское горно-земельное право. Киев, 1909 ; *Кассо Л. А.* Русское поземельное право. М., 1906 ; *Хауке О. А.* Крестьянское земельное право. М., 1914 ; *Герман И. Е.* Крестьянское землеустройство. М., 1913 и др.

Новые рыночные отношения в этот период сосуществовали со старыми полукрепостническими, что и обусловило сложности в правовом регулировании земельных отношений, дробность и запутанность земельного законодательства, неразработанность земельного права на теоретическом уровне.

3.4. Возникновение, становление и развитие земельного права в годы советской власти

После Февральской революции 1917 г. начались работы по подготовке аграрной реформы, руководство которыми постановлением Временного правительства от 21 апреля 1917 г. было возложено на Главный земельный комитет при Министерстве земледелия. Стремление учесть все мнения и все обдумать с крайней основательностью не только замедляло работы по подготовке реформы, но и ослабляло ее размах и энергию реформаторского творчества. Так, по воспоминаниям министра земледелия С. Л. Маслова, первая сессия Главного земельного комитета лишь определила цель реформы (передача всех земель в пользование трудового населения). На второй сессии состоялся обмен мнениями по поводу общих положений, что затягивало работу и вызывало много прений отвлеченного характера, обусловленного подходом программного свойства[1].

Временное правительство вело разработку земельной реформы с таким расчетом, чтобы его решения были приняты Учредительным собранием, демократично, однако эта мера оказалась чуждой крестьянской массе, задыхавшейся от земельной тесноты и тягот войны. Охваченное мыслью о всеобъемлющем переделе земли, крестьянство стихийно стремилось, невзирая ни на что, овладеть землей, что вынудило Временное правительство издать ряд карательных постановлений. Так, постановлением от 11 апреля 1917 г. «Об охране посевов» на продовольственные и земельные комитеты были возложены обязанности принимать меры против самовольного нарушения чьих-либо земельных и имущественных прав, возмещать убытки, происходившие в результате народных волнений[2]. Главком Юго-Западного

[1] *Маслов С. Л.* Организация работ по подготовке земельной реформы при совете главного земельного комитета. Пгр., 1917. С. 3—4.

[2] СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 498.

фронта генерал Л. Г. Корнилов издал приказ от 8 июля 1917 г., согласно которому лица, препятствовавшие помещикам убирать урожай в зоне фронта, могли подвергнуться заключению на срок до трех лет.

Несмотря на принимаемые меры, земельные и имущественные правонарушения в стране приобретали все больший размах. Например, в приказе министра продовольствия от 18 июля 1917 г. говорилось, что во многих местах население предпринимает незаконные насильственные действия, препятствующие землевладельцам в уборке полей и посеве, снимает с работ военнопленных, принуждает землевладельцев платить повышенную плату за сельскохозяйственные работы; захватывает хлеба, покосы, инвентарь и т.п.[1] В Украине стихия самовольного захвата земель имела особенно резкие формы и аграрная революция приняла стихийный, неуправляемый характер.

«Подливали масла в огонь» политические партии, рвущиеся к власти, подстрекали население к самовольным захватам земли. Так, В. И. Ленин в открытом письме к делегатам Всероссийского съезда крестьянских депутатов призывал крестьян не дожидаться созыва Учредительного собрания, а тотчас же брать земли в свои руки[2], т.е. к самовольному захвату земель.

Кризис в использовании земель России усугублялся последствиями Первой мировой войны, продолжавшей свой разрушительный ход: почти на пятую часть сократились посевные площади[3], поля зарастали бурьяном и чертополохом; несмотря на благоприятные климатические условия 1917 г., валовой урожай хлебов по сравнению с 1913 г. сократился почти на треть. Основная часть урожая приходилась на помещичьи и кулацкие хозяйства, которые и в военное время не утратили своей экономической силы.

В этих условиях от крестьянских масс поступило 242 наказа делегатам I Всероссийского Съезда Советов крестьянских депутатов[4].

Ознакомившись с ними, Ленин решил положить их в основу первого земельного закона пролетарского госу-

---

[1] СУ РСФСР. 1917. № 5. Ст. 1235.

[2] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. : в 55 т. 5-е изд. Т. 24. С. 253.

[3] Сельское хозяйство России в XX веке : стат. сб. СПб., 1917. С. 108—113.

[4] Известия Всероссийского Совета крестьянских депутатов. СПб., 1917. 19—20 авг.

дарства[1]. Как известно, это было реализовано в знаменитом Декрете о земле[2], получившим название Ленинского.

Основные положения Декрета сводились к отмене частной собственности на землю, обращению ее в народное достояние, приоритетному пользованию землей трудящимися, принудительному характеру земельных преобразований и т.п.

Декрет действовал в течение шести лет[3], но положения его легли в основу советского законодательства, регулировавшего земельные отношения на протяжении всего периода строительства социализма в России.

Реализация положений Декрета о земле на местах, в губерниях, уездах России была обеспечена заменой земельных комитетов[4], посылкой эмиссаров[5], созданием посевкомов[6] и т.п.

Декрет о земле быстро дополнялся специальными декретами. Так, были приняты Декрет ВЦИК от 9 февраля 1918 г. «О социализации земли»[7], Декрет СНК РСФСР от 29 декабря 1917 г. «О запрещении сделок с недвижимостью»[8], Декрет ВЦИК от 27 мая 1918 г. «О лесах»[9], Декрет СНК РСФСР от 30 апреля 1920 г. «О недрах земли»[10].

Одновременно с нормативными правовыми актами, устанавливающими правовой статус земель и других природных объектов, принимались акты о порядке пользования этими объектами, вносившие коренное изменение в систему земельных, водных, горных, лесных и т.п. правоотношений. Например, Положением о социалистическом землеустройстве[11] вся земля в пределах РСФСР была объявлена единым государственным земельным фондом,

---

[1] *Фофанова М. В.* Как рождался Декрет о земле // Новый мир. 1960. № 4.

[2] СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

[3] СУ РСФСР. 1923. № 10. Ст. 123.

[4] Инструкция о деятельности волостных земельных комитетов // СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 20.

[5] Инструкция эмиссарам, посылаемым в провинцию // Правда. 1917. № 178. 16 (3) нояб.

[6] Декреты Советской власти : сб. док. : в 5 т. М., 1968. Т. 4. С. 429—431.

[7] СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346.

[8] СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 154.

[9] СУ РСФСР. 1918. № 42. Ст. 52.

[10] СУ РСФСР. 1920. № 36. Ст. 171.

[11] СУ РСФСР. 1919. № 4. Ст. 43.

что положило начало введению монополии государственной собственности на землю, принесшей немало проблем в использование земель России; устанавливался приоритет общественных форм землепользования; земля была исключена из товарно-денежных отношений, был создан колхозно-совхозный порядок и т.п.

С 1922 г. началась кодификация земельного законодательства, преследовавшая цель «создать стройный, доступный пониманию каждого земледельца свод законов о земле»[1]. Вначале кодификация была осуществлена на республиканском уровне созданием Земельного кодекса РСФСР 1922 г. и аналогичных кодексов в союзных республиках, а затем — на союзном уровне принятием Общих начал землепользования и землеустройства[2]. Впоследствии ход кодификации и изменений законов шел в обратном направлении: вначале кодификация осуществлялась на союзном уровне, а затем — на республиканском. Так, в 1968 г. были приняты Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик[3], а в 1970 г. на базе этих Основ принят Земельный кодекс РСФСР[4].

В основе реформации земельного строя лежала идея приоритетного положения в земледелии крупного государственного хозяйства (совхоза). Сельскохозяйственная кооперация крестьянства — колхозы — должна была в последующем трансформироваться в государственные хозяйства.

Реформа земельных отношений, проходившая в исследуемый период, характеризовалась, в частности, укреплением правового статуса госхозов (совхозов) — государственных сельскохозяйственных предприятий, организацией массовой кооперации крестьянства в колхозы и иные формы коллективных хозяйств (постановлением ЦИК и СНК СССР от 1 февраля 1930 г. «О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством» местным органам давалось право «раскулачивания» крупных крестьянских хозяйств, мешающих принудительной коллективизации, вплоть до конфискации их имущества

[1] СУ РСФСР. 1922. № 4. Ст. 41.
[2] СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.
[3] ВВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.
[4] ВВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.

и высылки в отдаленные неосвоенные районы страны[1]), наступлением на частный сектор земледелия (например, ст. 46 Положения о социалистическом землеустройстве запрещала рабочим или служащим совхозов заводить в хозяйствах собственных животных, птиц, огороды).

Анализ истории земельных отношений в годы советской власти с позиций развития или ущемления свободных рыночных отношений позволяет выделить четыре основных периода: 1) донэповский (1917—1921 гг.), 2) нэповский (1921—1928 гг.), 3) социалистический (1928—1985 гг.) и 4) перестроечный период радикальных реформ (с 1985 г. по настоящее время). Рассмотрим их по отдельности.

Донэповский период формирования земельного права в России начался 25 октября 1917 г. с приходом к власти в России большевиков, прервавших деятельность Временного правительства России по проведению земельных реформ. Так, на своих заседаниях 20 и 24 октября 1917 г. Временное правительство рассматривало проект министра земледелия С. Л. Маслова «Правила об урегулировании земельными комитетами земельных и сельскохозяйственных отношений» и успело одобрить лишь три его раздела.

Текущее законодательство Временного правительства развивалось медленными темпами, оно, скорее, следовало за событиями, чем управляло ими.

Придя к власти, большевики вынуждены были определенное время продолжать путь Временного правительства, внося лишь поправки в стихийно протекавшую аграрную революцию в России.

Приоритетное положение заняли крупные советские хозяйства, коммуны и другие формы товарищеского землепользования, а все виды единоличного землепользования обрели статус преходящих и отживающих (ст. 3 Положения о социалистическом землеустройстве 1919 г.). Создание приоритета совхозов сопровождалось активным вмешательством пролетарского государства в земельно-хозяйственные отношения.

Была введена государственная монополия на средства производства. Так, Декретом от 25 ноября (8 декабря) 1917 г. «О монопольном распоряжении государства сельскохозяйственными машинами и орудиями» все сельскохозяйственные машины были объявлены монополией

[1] СЗ СССР. 1930. № 9. Ст. 105.

государства; Декретом от 15 февраля 1918 г. «О национализации всех зернохранилищ» они признаны государственной собственностью; Декретом от 30 марта 1918 г. «О мобилизации землемерных инструментов» — изымались у граждан и организаций с последующим запретом передачи иным лицам и т.п.[1]

Положение усугублялось активным вмешательством государства в регулирование земельных и сельскохозяйственных отношений. Например, в сельские и иные населенные пункты посылались эмиссары и их агенты для «выбивания» объемов поставок продукции по продразверстке с крестьян[2]; создавались комитеты посевных площадей, на которые было возложено попечение о засеве и уборке урожая[3]; осуществлялось иное вмешательство в посевные кампании[4] и товарообмен продукцией земледелия[5].

Велась активная агитация за совхозное производство. Так, в совхозах создавались в качестве обязательного правила показательные участки, районные опытные поля, опытные станции, прокатные пункты; осуществлялась организация единоличным крестьянским хозяйствам агрономической помощи, но при этом никто из работников совхозов не был вправе заводить в хозяйствах собственных животных, птиц и огороды (ст. 34, 58, 46 Положения о социалистическом землеустройстве 1919 г.)[6].

Однако, несмотря на принимаемые меры, соотношение землепользования не изменилось в пользу совхозов и коллективных хозяйств. К ним перешла ничтожная часть земель России (около 3% всех сельскохозяйственных земель), основная же часть земли (почти 97%) сосредоточилась в единоличном землепользовании. При этом без-

---

[1] Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 147—148 ; Т. 2. С. 36—37.

[2] Инструкция эмиссарам, посылаемым в провинцию. Декрет от 6 апреля 1918 г. «О порядке командирования отдельными комиссариатами своих комиссаров и агентов в провинцию» // Декреты Советской власти. Т. 1. С. 41; Т. 2. С. 58-59.

[3] Положение СНК РСФСР от 22 февраля 1919 г. о Комитете посевной площади // Декреты Советской власти. Т. 4. С. 429-431.

[4] Декрет СНК РСФСР от 28 января 1919 г. «Об увеличении посевной площади» // Декреты Советской власти. Т. 4. С. 325—326.

[5] Декрет СНК РСФСР от 5 августа 1918 г. «Об обязательном товарообмене в хлебных сельских местностях» // Декреты Советской власти. Т. 3. С. 172—178 и др.

[6] Декреты Советской власти. Т. 4. С. 371—389.

земельный сельский пролетариат, являющийся главной фигурой для совхозов, в своей значительной части обрел земельные угодья, пополнив среду середняков и сделав середняка ведущей группой населения в деревне[1].

Значительное внимание в первом послереволюционном законодательстве уделялось вопросам переселения граждан, которое, по замыслу организаторов, должно было обеспечить равномерное распределение людских ресурсов по территории страны. Например, в Законе о социализации земли от 27 января (9 февраля) 1918 г. говорилось, что если запасной фонд земель окажется недостаточным в данном поясе для дополнительного наделения малоземельных, то часть их может быть переселена в другой пояс, где имеется достаточное количество свободных земель; были установлены очередность и льготы: переселение за счет государства; государственная помощь новоселам в обзаведении постройками и устройстве сооружений и т.п. (ст. 27—34).

Тем не менее случаи переселения из малоземельных губерний в многоземельные были единичны, замысел также остался нереализованным.

Неудачи в государственно-правовом регулировании земельных отношений влекли за собой дальнейшее усиление государственного вторжения в сельскохозяйственную сферу, что еще более усугубляло положение в стране, и без того доведенное до крайности полыхавшей гражданской войной. Так, Положение о социалистическом землеустройстве, предписанное центральными органами управления к проведению в категорической форме, проводилось на местах прямолинейно, без учета условий и порой ошибочно. Специальным Циркуляром Предсовнаркома и Наркомзема РСФСР от 9 апреля 1919 г. давалось разъяснение о неправильном толковании смысла Положения и неудачной правоприменительной практике его, однако это не примирило земледельческую часть населения с государственной политикой[2].

Конфликт власти с населением усугублял голод, порожденный разрухой Гражданской войны, и, спасая от него неземледельческую часть населения, государство вынуждено было идти на жесткие меры: в мае 1918 г. был принят Декрет ВЦИК о введении в стране государственной

---

[1] *Евтихеев И. И.* Земельное право. М., 1923. С. 77.

[2] *Евтихеев И. И.* Указ. соч. С. 86—87.

монополии хлебной торговли[1], Декретом от 13 мая 1918 г. к лицам, не вывозящим излишки хлеба на ссыпные пункты, применялось уголовное наказание — не менее 10 лет лишения свободы с конфискацией имущества и изгнание навсегда из общины; у лиц, не заявивших об избытке хлеба, этот хлеб отбирался бесплатно; тем, кто донес о незаявленном хлебе, выплачивалась «иудина премия» — половина стоимости хлеба, о котором информировал доноситель[2].

Конфликт усугублялся и из-за местничества органов власти в провинциях России. Например, Сызранский уезд Симбирской губернии, осуществляя социалистическое землеустройство, действовал сепаратно, не только не считаясь с губернским Комиссариатом земледелия, но даже издав свой закон о социализации земли.

Механизм взаимоотношений между городом и деревней, носивший натуральный и принудительно регулируемый характер, не стимулировал к эффективному использованию сельскохозяйственных угодий, повышению урожайности полей. Кроме того, в этот механизм взаимоотношений часто вмешивались недовольные представители имущих слоев населения и местные власти. Так, Совет Народных Комиссаров РСФСР вынужден был издать предписание от 14 октября 1918 г. всем Советам депутатов и продовольственным комитетам о недопустимости самовольного захвата продовольственных грузов, следующих нарядами Компрода, под страхом предания суду военно-революционного трибунала[3].

Нужен был качественно иной механизм взаимоотношений, создание которого потребовало в дальнейшем введения нэпа.

Донэповский же период характерен тем, что именно здесь закладывались основы будущего социалистического земельного права, формулировались такие его принципы, как:

1) трудовой характер землепользования граждан, выражающийся в том, что:

а) земля предоставляется в пользование тому, кто желает обрабатывать ее своим трудом, при помощи своей семьи и только до той поры, пока в силах ее обрабатывать. Наемный труд не допускается. При случайном бессилии в про-

[1] СУ РСФСР. 1918. № 35. Ст. 468.

[2] Декреты Советской власти. Т. 2. С. 265.

[3] Декреты Советской власти. Т. 3. С. 422.

должение двух лет сельское общество обязуется до восстановления трудоспособности крестьянина на этот срок прийти к нему на помощь путем общественной обработки земли. Земледельцы, вследствие старости или инвалидности утратившие навсегда возможность лично обрабатывать землю, теряют право на пользование ею, но взамен того получат от государства пенсионное обеспечение[1];

б) предоставление земли в пользование в первую очередь тем, кто желает работать на ней не для извлечения личных выгод, а для общественной пользы (ст. 21 Основного закона о социализации земли);

2) нормирование трудового землепользования граждан при отсутствии нормирования землепользования социалистических организаций. Так, вся земледельческая Россия подразделялась на такое число поясов, сколько различных систем полеводства исторически сложилось в данный период, и для каждого такого земледельческого пояса устанавливалась своя особая потребительно-трудовая норма (ст. 25 Основного закона о социализации земли);

3) приоритет социалистических форм землепользования. Так, отводы земель для нужд совхозов осуществляются во внеочередном порядке и в таком же порядке осуществляются отводы земель, вызванные общественной полезностью начинания, для которого отводится земля (ст. 14 Положения о социалистическом землеустройстве 1919 г.); в основу землеустройства положено стремление создать единое производственное хозяйство, снабжающее Советскую республику наибольшим количеством хозяйственных благ при наименьшей затрате народного труда (ст. 4).

Нэповский период характерен следующими изменениями в земельном строе молодой Советской России:

1) устранением уравнительного землепользования, введенного Декретом о земле от 26 октября 1917 г. и регламентированного в последующих нормативных правовых актах.

Пагубность этого положения в законе состояла в том, что уравнительность являлась неизбежной спутницей частых перераспределений земли, что не стимулировало крестьян повышать плодородие своих участков из-за неопределенности их будущего статуса. Поэтому Декретом РСФСР от 30 апреля 1920 г. «О переделах» ставилась цель создать в отдельных крестьянских хозяйствах уверенность

[1] Декреты Советской власти. Т. 1. С. 19.

в использовании их трудовых затрат по хозяйству и была установлена обязанность предварительного разрешения земельных органов для производства переделов в срок, не меньший по времени, потребного для трехкратного чередования принятого в данном хозяйстве севооборота[1].

В данный период начали появляться нормы, стимулирующие эффективное ведение земледелия. Так, Декретом ВЦИК и Совнаркома от 27 мая 1920 г. трудовым хозяйствам, которые обрабатывали свои земли без применения наемного труда интенсивными способами, было предоставлено право владеть землей в количестве, превышающем местную норму наделения[2];

2) ослабляется излишняя государственная зарегулированность отношений землепользования, поскольку:

— продразверстка заменяется продналогом[3], а значит, и взимание сельхозпродукции из прямого государственного превращается в налоговое. Так, Декретом СНК РСФСР от 2 февраля 1922 г. упраздняются посевкомы, представлявшие собой систему принудительного государственного регулирования деятельности крестьянских хозяйств, начиная с определения культур, подлежащих обязательному засеву, и кончая нормализацией обработки почвы посредством издания постановлений о времени вспашки, боронования, внесения навоза и т.д.[4];

— снабжение сельского хозяйства материально-техническими средствами из принудительно бесплатного превращается в договорно-возмездное. Так, Декретом СНК РСФСР от 24 мая 1921 г. «Об обмене» разрешались свободный обмен, покупка, продажа оставшихся у населения после натурального налога продуктов сельского хозяйства, за исключением материалов и изделий, на которые имелись специальные постановления центральной власти[5];

3) землеустройство из принудительного приобретает характер добровольный, и основой нового направления в землеустройстве становится не межхозяйственное, а внутрихозяйственное землеустройство;

---

[1] СУ РСФСР. 1920. № 35.

[2] СУ РСФСР. 1920. № 52.

[3] СУ РСФСР. 1921. № 26.

[4] СУ РСФСР. 1922. № 13, Ст. 130.

[5] Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам : в 5 т. М., 1967. Т. 1. С. 233—234.

4) земельное законодательство кодифицируется после поручения IX Всероссийского съезда Советов Наркомзему РСФСР срочно пересмотреть действующее земельное законодательство, создав стройный, доступный пониманию каждого земледельца свод законов о земле. Таковой принимается в виде Земельного кодекса РСФСР и вводится в действие с 1 декабря 1922 г.[1] Оперативность принятия Земельного кодекса объясняется тем, что разработку его еще с 1918 г. вел Наркомюст РСФСР[2].

ЗК РСФСР 1922 г., сохранивший свое действие до 1970 г., т.е. почти полвека, ввел ряд рыночных положений для земельных отношений, разрешив трудовую аренду земли, вспомогательный наемный труд, обеспечив устойчивость землепользования, и т.п.

Однако этот Кодекс носил преимущественно «крестьянский» уклон, сосредоточив бóльшую часть правового регулирования на землях сельскохозяйственного назначения и затронув иные земли в основном в части отграничения от земель сельскохозяйственного назначения.

Были созданы предпосылки для кооперирования крестьянства в сельском хозяйстве. Например, постановлением ЦИК и СНК СССР от 22 августа 1924 г. «О сельскохозяйственной кооперации»[3] определены целевые рамки, способы и возможности кооперирования усилий крестьян для ведения совместного хозяйства.

Введение рыночной свободы в земельные и сельскохозяйственные отношения дало значительный импульс развитию производительных сил России, позволило вывести ее из трясины разрухи и голода, являющихся следствием Гражданской войны. Однако эти успехи скоро встретили на своем пути серьезные препятствия, на долгие годы затормозившие развитие общественного производства.

Рост капитала в стране, возрастание объема кулацких хозяйств при дифференциации деревни, стремление увеличивающейся буржуазии в городах подчинить себе середняцкую массу не укладывалось в каноны избранного курса ВКП(б). Уже в 1925 г. появляются решения о недопущении

---

[1] СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

[2] Известия. 1921. 23 марта.

[3] Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам. С. 439—442.

примата свободных рыночных (буржуазных) отношений в стране над создающимися социалистическими[1].

В результате объединения России с другими советскими республиками и образования СССР возникла необходимость в создании общесоюзного земельно-правового нормативного акта, каковым явились Общие начала землепользования и землеустройства, принятые постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г.[2] В ходе утверждения этих Основ, несмотря на бурное обсуждение проекта, сторонники рыночных отношений не смогли противостоять сильной политической организации депутатов-коммунистов, и Основы были приняты с сильным креном в противоположную от рыночной концепции сторону: установлена исключительная государственная собственность на землю, запрещены сделки с землей (ст. 1); утвердился приоритет коллективных форм землепользования (ст. 8); крепкие хозяева (кулаки) ущемлялись в пользу бедных (как правило, менее способных к самостоятельному хозяйствованию и т.п.).

С принятием указанных Основ набирающая силу командно-административная система начала наступление на рыночные отношения в землепользовании и сельскохозяйственных отношениях, что фактически означало завершение второго этапа истории земельных отношений — нэповского.

Социалистический период земельного права начался наступлением на частные виды и формы хозяйствования, ущемлением их в пользу общественных форм. Можно выделить следующие основные этапы этого периода.

1. Принудительная коллективизация крестьянства, в которой выделялись следующие действия государства:

— мероприятия по укреплению совхозной и колхозной системы. Так, в постановлении СНК СССР от 25 апреля 1929 г. «Об укреплении старых советских хозяйств» и постановлении ЦИК и СНК СССР от 21 июня 1929 г. «О мерах укрепления колхозной системы» были разработаны принципиальные меры по укреплению социалистиче-

[1] Резолюция XIV съезда ВКП(б) от 23 декабря 1925 г. по отчету ЦК // Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам. С. 507.

[2] СЗ СССР. 1928. № 69. Ст. 642.

ского сектора экономики страны для придания ей приоритетного значения[1];

— мероприятия по укреплению землепользования социалистического сектора экономики. Например, постановлением ЦИК и СНК СССР от 3 сентября 1932 г. «О создании устойчивого землепользования колхозов» предписывалось запретить всякие переделы после закрепления за каждым колхозом земли, районным органам власти производить отрезки земель от одних колхозов с передачей их в пользование другим, изменять границы землепользования колхозов в связи с выходом из него отдельных членов и т.п.[2];

— мероприятия по устранению крепких хозяев (кулаков) как помехи для проведения коллективизации крестьянства. Так, постановлением ЦИК и СНК СССР от 1 февраля 1930 г. «О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством» были прекращены в этих районах аренда земли и применение наемного труда в единоличных хозяйствах; облисполкомам предоставлялось право конфисковать кулацкое имущество и принимать меры против кулачества вплоть до выселения кулаков в другие области[3]. Кроме того, в семейном праве был введен запрет на институт усыновления, чтобы исключить завуалированную форму найма кулаками рабочей силы, без которой невозможно вести крупное земледельческое хозяйство;

— мероприятия по удержанию в колхозах людей[4]. Так, в Примерном уставе сельскохозяйственной артели 1935 г.[5] практически не был урегулирован вопрос о выходе из нее.

2. Разработка правовых мер по повышению эффективности труда в социалистических хозяйствах через:

— регламентацию внутрихозяйственных отношений путем совмещения административных методов управления с экономическими. Например, постановлением VI Съезда

---

[1] Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. С. 16—20 ; 76—78.

[2] Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам. С. 392—393.

[3] СЗ СССР. 1930. № 9. Ст. 105.

[4] Постановление ЦК ВКП(б) от 14 марта 1930 г. «О борьбе с искривлением партлинии в колхозном движении» // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 1898—1954 : в 3 т. Т. 2. С. 668—671.

[5] СЗ СССР. 1930. № 24. Ст. 255.

Советов СССР от 17 марта 1931 г. «О колхозном строительстве» была введена сдельная форма оплаты труда, оцениваемая в трудоднях, что способствовало значительному повышению производительности труда в колхозах[1];

— обеспечение правовой охраны имущественных и земельных фондов в хозяйствах социалистического сектора. Так, постановлением ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 27 мая 1939 г. «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания» был предусмотрен ряд правовых мер от расхищения общественных земель в пользу личного землепользования; от незаконных прирезок приусадебных участков, мнимых разделов, путем которых колхозные семьи обманным путем получали дополнительные участки, и т.п.[2];

— защиту внутрихозяйственных отношений от вмешательства со стороны советских, партийных органов и должностных лиц. Например, постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 18 августа 1933 г. «О порядке засыпки фондов для нужд колхозников» было запрещено советским и иным органам своими распоряжениями создавать в колхозах дополнительные фонды и тем самым уменьшать количество зерна, подлежащего распределению между колхозниками по трудоднях[3];

— защиту прав работников предприятий социалистического сектора, поскольку труд в этих предприятиях являлся для них фактически единственным источником существования. Так, постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 19 апреля 1938 г. «О запрещении исключения колхозников из колхоза» руководители правления артелей были предупреждены под страхом уголовной ответственности о недопустимости проводить чистки колхозов под каким бы то ни было предлогом; исключать колхозников из артели за нарушение правил внутреннего распорядка. Исключение было установлено в качестве крайней меры, применяемой к злостным нарушителям дисциплины, при условии, что принимаемые к ним меры воздействия оказались безрезультатными[4].

---

[1] СЗ СССР. 1931. № 17. Ст. 161.

[2] СП СССР. 1939. № 34. Ст. 235.

[3] Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. С. 435.

[4] Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам. С. 650.

3. Установление мер правового воздействия на хозяйства социалистического сектора с целью добиться от них своих обязательств перед государством. Ими являлись:

— установление надлежащего и эффективного контроля за производительностью труда и получаемыми результатами. Например, существовавшая ранее система поставок государству сельхозпродукции от колхозов и совхозов в зависимости от плана не давала возможности точного контроля за выполнением выращиваемого объема продукции, а поэтому постановлением ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 7 апреля 1940 г. «Изменения в политике заготовок и закупок сельскохозяйственных продуктов» был осуществлен переход на погектарное исчисление поставок хозяйствами зерна, картофеля, овощей, продуктов животноводства[1];

— регламентация взаимоотношений между хозяйствами, предприятиями, организациями, наилучшей основой которых является договор. Так, постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 25 июня 1933 г. «Об оплате колхозами натурой работ, произведенных МТС по договорам с колхозами» были введены типовая форма договора по данным взаимоотношениям; право бесспорного взыскания натуроплаты с хозяйств, задерживающих оплату натурой; установлена персональная ответственность руководителей за правильность определения размеров натуроплаты и своевременность выдачи натуроплаты полностью и без задержек[2];

— использование регулируемых рыночных отношений в рамках, не противоречащих партийной доктрине о строительстве социалистических отношений в сельском хозяйстве и в стране в целом.

С одной стороны, осуществлялось ограничение этих отношений. Например, постановлением ЦИК и СНК СССР от 4 июня 1937 г. «О воспрещении сдачи в аренду земель сельскохозяйственного назначения»[3] был исключен данный вид производственных отношений в силу того, что земля являлась исключительной собственностью государства и была выведена из гражданского оборота.

---

[1] Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам. С. 745—749.

[2] Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам. С. 423.

[3] СЗ СССР. 1937. № 37. Ст. 150.

С другой стороны, стимулировались рыночные отношения в той степени, в какой это было выгодно партийно-государственному руководству страны. Например, постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 мая 1932 г. «О порядке производства торговли колхозов, колхозников и трудящихся единоличных крестьян и уменьшения налога на торговлю сельскохозяйственными продуктами» были созданы необходимые условия для торговли в установленных местах (на рынках), где возможно осуществлять государственный контроль[1].

Военный период 1941—1945 гг. в определенной мере повторил опыт правового регулирования земельных и сельскохозяйственных отношений, применяемый Советским государством в годы Гражданской войны:

— подобно тому, как на сельскохозяйственное население в годы Гражданской войны распространялась продразверстка, в годы Великой Отечественной войны население осуществляло обязательные натуральные поставки из своего личного подсобного хозяйства.

Кроме того, в связи с военной обстановкой для колхозников был повышен обязательный минимум трудодней[2];

— подобно тому, как население деревень в годы Гражданской войны привлекалось к запашке и засеву полей в хозяйствах призванных в армию красноармейцев[3], так и в период Великой Отечественной войны использовалась помощь колхозов в осуществлении посевных работ на неиспользуемых землях смежных с ними колхозов[4].

Учитывая продовольственные проблемы военных лет 1941—1945 гг. государство расширило круг субъектов землепользования. Так, семьям рабочих и служащих, эвакуированным из прифронтовой полосы и работающим в колхозах, предоставлялись участки в размере до 0,15 га, несмотря

---

[1] Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам. С. 388—389.

[2] Постановление СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 13 апреля 1942 г. «О повышении для колхозников обязательного минимума трудодней» // СП СССР. 1942. № 4. Ст. 61.

[3] Декрет СНК РСФСР от 20 марта 1919 г. «О запашке и засеве полей в хозяйствах призванных в армию красноармейцев» // Декреты Советской власти. Т. 4. С. 521—522.

[4] Постановление СНК СССР от 1 марта 1942 г. «О разрешении колхозам производить посевы на неиспользуемых землях смежных колхозов» // Правда. 1942. 2 марта.

на то что эти лица не являлись членами колхозов[1]; субъектами сельскохозяйственного землепользования становились подсобные предприятия промышленных наркоматов[2].

В послевоенные годы в сфере землепользования проходит полоса реформ, выразившаяся в следующих основных направлениях:

— мероприятия, направленные на повышение эффективности земель и их охраны: полезащитное лесоразведение, севообороты[3], мелиорация угодий[4], защита почв от эрозии[5] и др.;

— мероприятия по расширению посевных площадей в целях удовлетворения потребности в продуктах сельскохозяйственного производства[6];

— мероприятия по укрупнению хозяйств в целях повышения в них эффективности производства[7], в том числе через межхозяйственную кооперацию и агропромышленную интеграцию[8];

---

[1] Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 7 апреля 1942 г. «О выделении земель для подсобных хозяйств под огороды рабочих и служащих» // Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. С. 723

[2] Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 18 октября 1942 г. «О мерах по дальнейшему развитию подсобных хозяйств промышленных наркоматов» // Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам. Т. 3. С. 80—85

[3] Постановление Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) от 20 октября 1948 г. «О плане полезащитных насаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах европейской части СССР» // СП СССР. 1948. № 6. Ст. 80.

[4] Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 16 июня 1966 г. «О широком развитии мелиорации земель для получения высоких и устойчивых урожаев зерновых и других сельскохозяйственных культур» // СП СССР. 1966. № 11. Ст. 114.

[5] Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 марта 1967 г. «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии» // СП СССР. 1967. № 9. Ст. 45.

[6] Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 августа 1954 г. «О дальнейшем освоении целинных и залежных земель для увеличения производства зерна» // Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. С. 125.

[7] Постановление Совета Министров СССР от 14 апреля 1977 г., утвердившее «Общее положение о межхозяйственном предприятии (организации) в сельском хозяйстве» // СП СССР. 1977. № 13. Ст. 80.

[8] Постановление ЦК КПСС от 28 мая 1976 г. «О дальнейшем развитии специализации и концентрации сельскохозяйственного производства на базе агропромышленной интеграции» // Правда. 1976. 2 июня.

— мероприятия по совершенствованию планирования сельскохозяйственного производства в сторону усиления самостоятельности хозяйств[1];

— мероприятия по совершенствованию внутрихозяйственных отношений по использованию земель[2];

— мероприятия по программированию мелиоративного производства[3], по обеспечению землепользователей материально-техническими средствами и т.п.

Поскольку они не привели к желаемым результатам и эффективность землепользования социалистической системы хозяйствования резко отличается в худшую сторону от систем рыночного хозяйства развитых капиталистических стран, партия и руководство страны постепенно подошли к мысли о необходимости перестройки путем введения рыночных отношений в сферу сельского хозяйства.

Начиная с 1985 г., ознаменовавшегося в истории России годом начала перестройки, земельное законодательство стало постепенно поворачиваться на платформу рыночных отношений и к 1991 г. в земельном законодательстве появился ряд существенных рыночных методов правового регулирования.

В частности, путем признания цикла сельскохозяйственного производства для отчета по выполнению производственного плана сельскохозяйственными предприятиями завершенным только после оплаты произведенной продукции[4] сельскохозяйственный производитель поворачивался к нуждам потребителя; правовым обеспечением кооперации усилий предприятий по наиболее эффективному

---

[1] Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 марта 1955 г. «Об изменении практики планирования сельскохозяйственного производства» // Решение Партии и Правительства по хозяйственным вопросам». М., 1958. Т. 4. С. 365.

[2] Основные положения по внутрихозяйственному расчету в сельскохозяйственных предприятиях // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1976. № 12. С. 31—41.

[3] Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23.10.1984 № 1082 «О долговременной программе мелиорации, повышении эффективности использования мелиорированных земель в целях устойчивого наращивания продовольственного фонда страны» // СП СССР. 1989. № 10. Ст. 28.

[4] Закон СССР от 30.06.1987 «О государственном предприятии (объединении)» // ВВС СССР. 1987. № 26. Ст. 585, 586.

использованию земли[1] задействовались неиспользованные резервы в земледелии; правовым обеспечением аренды земель и совершенствования арендных отношений[2] повышалась эффективность аграрного производства. Появились новые формы использования земель на правах землевладения, пожизненно наследуемого владения и т.д.[3]

Появился ряд законодательных актов, сделавших перелом в формировании земельного законодательства: законы РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 «О собственности в РСФСР», от 25.12.1990 № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности», от 22.11.1990 № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», от 23.11.1990 № 374-1 «О земельной реформе» и другие, которые позволяли обеспечить действие Земельного кодекса РСФСР, принятого 25 апреля 1991 г.

Вместе с тем нужен был радикальный правовой механизм, позволявший реформирование земельных отношений. Поэтому с принятием в несельскохозяйственной сфере Закона РФ от 03.07.1991 № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» в сельскохозяйственной сфере реформирование земельных отношений путем приватизации земель стали решать такие нормативные правовые акты, как Указ Президента РФ от 27.12.1991 № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» и изданное во исполнение его постановление Правительства РФ от 29.12.1991 № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» и др.

С принятием в 1993 г. Конституции РФ реорганизационные меры получили конституционное обоснование, что позволило придать реформированию земельных отношений системный характер.

Стал использоваться прогрессивный опыт реорганизации сельского хозяйства и распространяться на нереформированные пока предприятия. В частности, этому способствовало принятие постановления Правительства РФ от 15.04.1994 № 324 «О практике аграрных преобразований

---

[1] Закон СССР от 26.05.1988 «О кооперации в СССР» // ВВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

[2] Основы законодательства Союза ССР и союзных республик от 23.11.1989 «Об аренде // ВСНД и ВС СССР. 1990. № 24. Ст. 489.

[3] Основы законодательства Союза ССР и союзных республик «О земле» // ВСНД и ВС СССР. 1990. № 10. Ст. 129.

в Нижегородской области». Делу реформирования стал придаваться долгосрочный, масштабный характер. Так, в 1996 г. была принята Федеральная программа развития крестьянских (фермерских) хозяйств.

Рассмотренный период дал значительные положительные плоды: началась и стала необратимой земельная реформа в земельных отношениях, миллионы граждан Российской Федерации стали собственниками земли, стал формироваться и разворачиваться земельный рынок.

3.5. Земельный строй России с 1990 года по настоящее время

С 1990 г. в законодательство Российской Федерации вносятся изменения, реформирующие земельный строй. Так, происходит:

1) радикальное изменение отношений собственности. Законом РСФСР «О собственности в РСФСР» Российская Федерация заявила о суверенном правовом регулировании земельных отношений и отношений по природопользованию только российским законодательством и законодательством входящих в нее республик. С принятием указанного Закона были реформированы отношения собственности на землю и природные объекты. В частности, был введен правовой режим равноправного положения всех форм и видов собственности; установлены право передавать земельные участки в собственность граждан, а также правовые гарантии для собственников по владению, пользованию и распоряжению землей и др.;

2) радикальное изменение производственных отношений. С введением Закона о предприятиях и предпринимательской деятельности гражданам Российской Федерации было предоставлено право иметь в индивидуальной или семейной собственности сельскохозяйственные, промышленные и иные предприятия без ограничения форм, размеров, видов их деятельности, за исключением запрещенных законом.

Одновременно были созданы условия для ломки социалистической собственности в пользу частной, облегчен выход предприимчивым гражданам из государственных сельскохозяйственных предприятий и колхозов для ведения свободного частного хозяйствования на земле.

В случае отказа в выделении колхозом или совхозом конкретного земельного участка для желающих выйти из его состава районный (городской) административный орган местного самоуправления вправе самостоятельно определить местоположение земельного участка. Отказ в предоставлении участка может быть обжалован в судебном порядке;

3) включение производителей сельскохозяйственной продукции в отношения земельной собственности. Например, земли колхозов, других кооперативных сельскохозяйственных предприятий, акционерных обществ, в том числе созданных на базе государственных сельскохозяйственных предприятий, могут передаваться в коллективную собственность — совместную или долевую; установлена также возможность приобретения земель для целей, связанных с ведением сельскохозяйственного производства, в собственность; предоставлена возможность создания и ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и т.п.;

4) создание экономико-правового механизма приватизации земельных участков гражданами. Местным органам самоуправления предоставлено право изъятия и передачи в специальный земельный фонд для последующего перераспределения гражданам части земель, используемых не по целевому назначению, неэффективно, а также выбывших из оборота или переведенных в менее ценные угодья[1]; Госкомзем и Минсельхоз России обязаны были систематически готовить каталоги этих земель, публиковать их, организовать рекламу в средствах массовой информации, оказывать содействие в переселении граждан, желающих и способных создать крестьянские хозяйства[2]; за сокрытие информации о наличии свободного земельного фонда виновные должностные лица подлежат штрафу;

5) обеспечение свободного хозяйствования на земле. Вмешательство в хозяйственную деятельность со стороны государственных, хозяйственных и других органов и организаций запрещается. Предусмотрены судебная и арбитражная защита от неправомерных действий указанных лиц, взыскание с них убытков, причиненных незаконным вмешательством;

---

[1] Статья 14 Закона РСФСР от 23.11.1990 «О земельной реформе» // ВСНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 327 ; 1991. № 1. Ст. 4.

[2] Пункт 16 Указа Президента РФ от 27.12.1991 № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» // ВСНД и ВС РСФСР. 1992. № 1. Ст. 53.

6) устранение монополистического давления на вновь создаваемые и действующие предпринимательские структуры, частные предприятия и на зарождающийся механизм рыночных отношений. Так, Законом «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»[1] запрещено навязывать контрагенту кабальные условия договоров на поставку сельхозпродукции; препятствовать доступу на рынок недобросовестной конкуренции. Предусматривались следующие виды ответственности: административная, уголовная и др.;

7) введение платности землепользования, которая реализуется через покупную (нормативную) цену земли, устанавливаемую в законодательном порядке, через налогообложение использования земель[2] и через арендную плату. В результате вводится новый метод регулирования режима использования земель — экономико-правовой. Например, дифференциацией налога на сельскохозяйственные угодья с учетом их качества, площади и местоположения (ст. 5 Закона «О плате за землю») стимулируется эффективность использования земель любого качества и состояния; введением налоговых льгот на земельные участки, находящиеся в стадии сельскохозяйственного освоения, землепользователи стимулируются к освоению новых земель и вовлечению их в сельскохозяйственный оборот; установлением государственного ограничения арендной платы за землю устраняются возможности извлечения повышенных нетрудовых доходов за сдаваемую в аренду землю, стимулируется использование земли самими собственниками и т.п.;

8) придание приоритетного правового статуса сельскохозяйственному использованию земель, что достигается:

а) законодательным закреплением приоритетного обеспечения агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами[3].

---

[1] Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499.

[2] Закон РФ от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1424.

[3] Постановление Правительства РФ от 29.12.1991 № 82 «О мерах по выполнению Закона РСФСР “О приоритетном обеспечении агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами”» // РГ. 1992. 9 янв.

Так, в ст. 1 Закона РСФСР от 21.12.1990 № 438-1 «О социальном развитии села» провозглашено: «Государство гарантирует приоритетность развития села экономической, правовой и социальной политикой».

Экономико-правовые методы обеспечения приоритетного положения агропромышленного комплекса выразились в том, что с 1991 г. установлена система финансовой поддержки положения агропромышленного комплекса путем направления на его развитие не менее 15% национального дохода РСФСР (ст. 13); на два года освобождаются предприятия несельскохозяйственной сферы от налогообложения той части прибыли, которая получается от выпуска продукции для агропромышленного комплекса (ст. 14); строительство в городах и сельской местности и расширение действующих промышленных предприятий, не связанных с производством продукции сельского хозяйства и ее переработкой, разрешается только по согласованию с областной администрацией, а высвобождающиеся ресурсы и мощности строительных организаций направляются на развитие села (ст. 12) и др.

Социально-правовые методы приоритетного обеспечения положения агропромышленного комплекса выражаются в создании условий для дезурбанизации городского населения, стимулирования миграции его в сельскую местность для привлечения в земледелие и другие сферы сельского хозяйства. Так, специалистам социально-культурной сферы, бытового обслуживания, здравоохранения, народного образования, санитарной и ветеринарной служб, физкультуры и спорта, работающим в селе, устанавливаются повышенные (на 25%) оклады и тарифные ставки по сравнению со ставками аналогичных городских специалистов (ст. 22); на все категории работников образования, культуры, здравоохранения и правоохранительных органов в сельской местности распространяются льготы, предусмотренные для работников агропромышленного комплекса (ст. 24).

Правовые методы приоритетного обеспечения положения агропромышленного комплекса выражаются в том, что программы социально-экономического развития в России не могут быть приняты без учета приоритетного развития села (ст. 4); программируется система мероприятий по повышению эффективности деятельности положения

агропромышленного комплекса, программы имеют юридически обязательную силу[1];

б) реорганизацией структур и методов регулирования сельского хозяйства и использования сельскохозяйственных угодий. Например, на место централизованного управления сферой сельскохозяйственного производства приходит «использование определяемых государством мер экономического регулирования... для управления государственным агропромышленным комплексом РФ»[2];

в) обеспечением возможности реорганизации предприятий сельского хозяйства, приходящих в упадок. Всем колхозам и совхозам было дано указание привести свой правовой статус в соответствие с законодательством; создаются условия для приватизации их земель и имущества; определен порядок работы комиссий по приватизации, которые в несостоятельных хозяйствах играют роль ликвидационных комиссий[3].

При проведении земельной реформы была осуществлена реорганизация большей части колхозов и совхозов (около 95%), в результате чего около 15 млн работающих в этих хозяйствах получили земельные доли от 2 до 15 га каждый. На базе колхозов и совхозов были созданы сельскохозяйственные кооперативы, акционерные общества, товарищества, фермерские хозяйства и другие формы хозяйствования на земле. За это время возникло около 290 тыс. фермерских хозяйств с общей земельной площадью около 12 млн га. В результате этой реорганизации бóльшая часть земель сельскохозяйственного назначения из государственной собственности была передана в частную собственность, а также общую совместную или общую долевую собственность;

9) предоставление земельных участков для развития различных форм сельскохозяйственной деятельности. Так,

---

[1] Например: Республиканская программа проведения земельной реформы на территории РСФСР, утв. постановлением Совета Министров РСФСР от 18.01.1991 № 30 // СП РСФСР. 1991. № 10. Ст. 134.

[2] Пункт 4 постановления Правительства РФ от 28.12.1991 № 81 «О реформировании системы государственного управления агропромышленным комплексом Российской Федерации» // РГ. 1992. 9 янв.

[3] Указ Президента РФ от 27.12.1991 № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» ; постановление Правительства РФ от 29.12.1991 № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов».

при коллективной совместной собственности земель колхозов и других сельхозпредприятий земельные участки передаются бесплатно в пределах площади, исчисляемой путем умножения средней расчетной доли, сложившейся в данном административном районе, на число членов данного хозяйства; при коллективно-долевой собственности доля не может быть более предельных участков, передаваемых в собственность для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства; для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства и т.п. земельные участки предоставляются бесплатно в пределах средней земельной доли, сложившейся в данном административном районе, либо в пределах норм, устанавливаемых областной администрацией.

Передача земельных участков для вышеуказанных целей производится за плату, если участки по своей площади превышают установленные нормы.

Во избежание трудноразрешимых споров, которые могут возникнуть в ходе приватизации земли и имущества реорганизуемых сельхозпредприятий, установлено, что возврат земельных участков бывшим собственникам земли и их наследникам не допускается. Они могут получить землю в собственность на общих основаниях;

10) создание эколого-правового механизма охраны и рационального использования земель. В земельном законодательстве впервые появляются такие новые экологические понятия, как «экологическая безопасность», «экологическая обстановка на территории», «благоприятная экологическая среда», «устойчивые природные ландшафты», «экологический правопорядок»[1].

Имевшее место в отмененном земельном законодательстве одностороннее стимулирование расширения сельхозугодий (ст. 43, 30 Земельного кодекса РСФСР 1970 г.), осуществляемое зачастую в ущерб экосистемам местности, сменилось приоритетным обеспечением экологического благополучия земель, в частности установлено право консервации деградированных земельных угодий, частичная компенсация из средств бюджета снижения дохода в результате временной консервации земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли.

---

[1] Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

Одновременно стимулируется деятельность землепользователей по вовлечению в сельскохозяйственный оборот земель экономико-правовыми и иными методами;

11) принятие ряда правовых норм, направленных на обеспечение экологической безопасности (чистоты) производимой сельхозпродукции, поскольку эта проблема обрела остроту в связи с неправильным использованием агрохимикатов в сельском хозяйстве. В частности, осуществляется стимулирование производства экологически чистой продукции, устанавливается финансовая и уголовная ответственность главы крестьянского двора за умышленную продажу экологически грязной продукции (ст. 24 Закона РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»); в земельный фонд для организации крестьянских хозяйств не включаются участки, которые не позволяют выращивать сельскохозяйственную продукцию, удовлетворяющую санитарным требованиям, и др.;

12) разработка и принятие ряда нормативных правовых актов, обеспечивающих правовую охрану окружающей среды при использовании земель: приостановка хозяйственной деятельности предприятия, нарушающего режим природопользования, до устранения допущенных нарушений; реорганизация предприятий, деятельность которых может вызвать экологические последствия, затрагивающие интересы территории; введение экологических требований в сельском хозяйстве (ст. 46 Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды») и т.п.;

13) дополнение земельного законодательства новой категорией земель, не знакомой прежнему законодательству: земель природоохранного, историко-культурного и рекреационного назначения и др.;

14) усиление ответственности за нарушения земельного законодательства: ужесточаются административные санкции; субъектами административной ответственности за нарушения земельного законодательства становятся и юридические лица; расширяется круг лиц, применяющих административные наказания к виновным нарушителям. Так, дополнительно к административным комиссиям право наложения штрафов было предоставлено Госкомзему и Министерству экологии.

Земельная реформа должна претворяться в жизнь поэтапно. На первом этапе осуществляется закрепление

за местными органами самоуправления прав по распоряжению землей; уточняются административные границы; выявляются потребности в земле граждан и организаций; формируется специальный фонд земель для последующего распределения; устанавливаются ставки земельного налога и цены земли. На втором этапе реализовывается непосредственное перераспределение земель — закрепление их в собственность, пользование, аренду гражданам и организациям в соответствии с законодательством.

Период с 1990 г. можно охарактеризовать также периодом бурного законотворчества; объем принимаемых нормативных правовых актов в отдельные периоды превышает возможности усвоения их специалистами и внедрения в практику земельных отношений. Особое место в этой связи занимает принятие в 1994 г. первой (Общей) части нового ГК РФ, который имеет важное значение для правового регулирования не только гражданских, но и земельных отношений.

Подводя итог изложенному в данной главе, сделаем общие выводы:

1. Возникновение, развитие и становление земельного строя в России отличалось от земельного строя других стран: здесь практически не было рабовладельческих земельных отношений, но крепостнические отношения затянулись надолго, затормозив развитие по сравнению с западноевропейскими и другими странами.

2. Переход от крепостного строя к рыночным отношениям в земледелии осуществился в основном через две реформы — 1861 г. (царя Александра II) и 1906 г. (П. А. Столыпина). Хотя цели полностью не были достигнуты, введение рыночных элементов в земельные отношения позволили России достичь значительных успехов.

3. К 1917 г. Россия подошла с «пестрой» системой правового режима земель, в земельный фонд России входили государственные, удельные, кабинетские, частновладельческие и другие виды земель со своим специфическим режимом.

4. Опыт земельных реформ Временного правительства России в 1917 г. показал, что при их проведении нужна быстрота и решительность при тщательном учете обстановки, местных условий и иных обстоятельств. Медлительность с реформами стоила Временному правительству его существования.

5. Уже на первом этапе земельной реформы страна получила законодательную базу, направленную на обеспечение этой реформы, и трудности по ее проведению в жизнь в основном имели субъективный характер (стереотип мышления людей, консерватизм отдельных групп населения и т.п.).

6. Рыночные регулируемые земельные отношения — одна из главных ценностей, выработанных цивилизованным человечеством, помогут вернуть Россию в лоно прогресса и подлинной демократии.

3.6. Этапы формирования земельного рынка в России

Современная рыночная экономика предопределяет наличие рынка земли. Под **рынком земли** следует понимать совокупность конкретных отношений и связей между покупателями, продавцами, иными субъектами по поводу распределения и перераспределения земли, отражающую различные (в основном экономические) интересы их участников и обеспечивающую движение и закрепление земельных участков.

Земельный рынок может существовать только в условиях наличия широкого слоя земельных собственников, осуществляющих свои правомочия по распоряжению земельным участком. В России эти условия начали складываться только с 1991 г.

До этого времени существовала монополия государственной собственности на землю. Хотя первоначально, сразу после Октябрьского переворота 1917 г., было заявлено, что земля переходит в общенародную (а не государственную) собственность, но в действительности с этого момента можно говорить о начале формирования в Советской России всеобъемлющей именно государственной собственности на земельные участки. Еще в статьях Гражданского кодекса СССР 1924 г. устанавливалось, что земля не может находиться в частной собственности. Земля фактически была выключена из гражданского имущественного оборота. Исходя из советского законодательства, частные лица могли иметь землю исключительно на праве пользования, уплачивая определенную сумму истинному собственнику — государству. Подобное положение вещей и предопределило тот факт, что земельный рынок в России

начал формироваться только с распадом СССР и переходом к рыночной экономике.

Построение в России цивилизованного земельного рынка во многом определяется формированием соответствующей особому статусу земли законодательной базы.

Представляется необходимым осветить все основные этапы возникновения и развития земельного рынка в России. При этом особое внимание уделим эволюции права собственности и иных правомочий владения, пользования или распоряжения землей (как центральных составляющих рынка земли) в российском законодательстве.

О **первом этапе** можно говорить как о зарождении самой идеи земельного рынка. В этот период были предприняты первые шаги, в некоторой степени предопределившие все последующее развитие земельных отношений в России. Названные процессы проходили на фоне закрепления земель в федеральную собственность и собственность субъектов РФ (постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»), выявления потребностей в земле граждан и организаций, формирования специального фонда земель для последующего перераспределения, проведения ее инвентаризации. Первый этап также характеризовался направленностью на реальную передачу земли местным органам.

Началом первого этапа формирования земельного рынка можно считать принятие в 1991 г. Закона РСФСР «О земельной реформе». Он отменил государственную монополию на землю и разрешил передавать землю в собственность граждан, колхозов. В собственность граждан могли быть переданы земельные участки для ведения личного подсобного и крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, животноводства, а также иных целей, связанных с ведением сельскохозяйственного производства. На этих земельных участках собственник имел право возвести жилой дом и хозяйственные постройки. При этом не устанавливалось никаких льгот для лиц, бывших собственниками соответствующих земельных участков или

их наследников. Они могли получить земельные участки в собственность на общих основаниях.

Колхозам, иным кооперативным сельскохозяйственным предприятиям, акционерным обществам, в том числе созданным на базе совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий, а также гражданам для ведения коллективного садоводства и огородничества земельные участки могли передаваться в коллективную (совместную или долевую) собственность. Каждый член коллектива при выходе из него с целью организации крестьянского хозяйства имел право получить свою долю в виде земельного участка. Здесь необходимо отметить, что на практике не существовало соответствующих механизмов реализации большинства положений рассматриваемого Закона. То же произошло и с возможностью выдела членом коллектива своей доли в натуре. Реально эта норма начала действовать только с принятием части первой ГК РФ и соответствующего отраслевого законодательства.

Распределение земли осуществлялось за плату и бесплатно. Для крестьянского хозяйства земля передавалась в собственность гражданам бесплатно в пределах средней земельной доли, сложившейся в данном административном районе, в расчете на одного работающего в сельском хозяйстве. Дополнительная площадь для ведения крестьянского хозяйства до предельных норм, устанавливаемых в республике, крае, области, могла быть получена за плату.

Для ведения личного подсобного хозяйства земельные участки передавались в собственность гражданам бесплатно в пределах норм, устанавливаемых сельскими, поселковыми, городскими Советами народных депутатов. Также бесплатно для ведения, садоводства и животноводства в собственность гражданам передавались все ранее предоставленные земли, а также малопродуктивные сельскохозяйственные угодья и нарушенные земли.

За время прохождения первого этапа собственниками земельных участков стали 25 млн граждан. Собственник участка был наделен широким кругом распорядительных полномочий. Центральное место среди них занимали правомочия по совершению различных сделок с землей. Каждому собственнику земельного участка необходимо было получить свидетельство о праве собственности на землю, которое подлежало регистрации в регистрационной (позе-

мельной) книге. Без этого документа собственник не мог совершать какие-либо сделки.

Было установлено правило. Согласно ему каждому члену коллектива сельскохозяйственного предприятия, которому земля принадлежит на праве общей совместной или общей долевой собственности, выдается свидетельство о праве собственности на землю по форме, установленной законом, с указанием площади земельной доли (пая) без выдела в натуре. Впрочем, выдел доли в натуре был возможен (а в определенных случаях даже и без согласия других сособственников).

Целевое сельскохозяйственное назначение земли могло быть изменено по решению органа исполнительной власти субъекта РФ.

Другим специфическим способом приобретения права собственности на земельные участки становится их приватизация. Приватизация земли на всех этапах регламентировалась отдельным законодательством. И его нормы подчас довольно сильно отличались от законодательства о приватизации основной массы недвижимого имущества.

Указ Президента РФ от 25.03.1992 № 301 «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий» устанавливал возможность совершения подобного действия, а механизм его реализации урегулировал Указ Президента РФ от 14.06.1992 № 629 «О частичном изменении порядка обязательной продажи части валютной выручки и взимания экспортных пошлин», утвердивший Порядок 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. В частности, определялся порядок приобретения права собственности на земельный участок, находящийся под объектом приватизации, победителем инвестиционного конкурса.

Собственник приватизированного по итогам конкурса (аукциона) государственного или муниципального предприятия может по своему желанию:

— либо выступить покупателем также и соответствующего земельного участка и приобрести его в свою собственность за отдельную плату;

— либо взять соответствующий земельный участок в аренду на любой срок с правом последующего выкупа, причем последнее условие обязательно должно присутствовать при заключении договора аренды.

Договор купли-продажи земельного участка подлежит заключению соответствующими субъектами (сторонами приватизации предприятия) в месячный срок со дня подачи продавцу заявки на приобретение участка в собственность и является основанием для получения государственного акта, удостоверяющего право собственности на земельный участок.

Право собственности переходит к покупателю только с момента оплаты полной стоимости как самой земли, так и суммы, предусмотренной за приватизацию данного государственного (муниципального) предприятия, и его обязательной регистрации. Типовой договор купли-продажи земельного участка при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленного гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности был утвержден Роскомземом и Госкомимуществом России 10—11.08.1992 № 5-10/2125, ПМ-9/5132. Он содержал сведения о сторонах, предмете договора, цене, обязательствах сторон, порядке рассмотрения возникших споров.

Кроме того, указанным Договором устанавливалось, что при продаже земельных участков на самостоятельных конкурсах (отдельно от иных объектов приватизации) их начальная цена не должна быть ниже нормативной цены, установленной для данной местности актом соответствующего субъекта РФ.

Покупатель такого земельного участка удостоверял его осмотр в натуре, должен был ознакомиться со всеми сооружениями и принимал на себя ответственность за совершение любых действий, противоречащих законодательству РФ или ее субъектов (в том числе и за несоблюдение правового режима земель).

Однако законодатели выделили несколько групп земельных участков, которые ни при каких условиях не должны были включаться в гражданский оборот и не могли предоставляться в частную собственность граждан и юридических лиц или ограничиваться в обороте (ст. 27 ЗК РФ). Выделение подобных групп земельных участков было обу-

словлено их специальным назначением, особой природоохранной, культурной, исторической и иной ценностью.

Следует отметить, что земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, *за исключением случаев, установленных федеральными законами*.

На **втором этапе** осуществляется передача и юридическое оформление закрепления земель в собственность, владение, пользование, в том числе в аренду, гражданам, предприятиям, организациям и учреждениям. Этот этап можно охарактеризовать как переломный, поскольку именно в это время происходит поворот в регулировании земельных отношений от приоритета норм земельного права к гражданско-правовым.

Он *начался принятием 12 декабря 1993 г. Конституции РФ, которая закрепила все основные права граждан и юридических лиц в отношении земли*. В частности, в ч. 2 ст. 9 и в ст. 36 провозглашалось, что земля и иные природные ресурсы могут находиться в частной собственности граждан и их объединений. При этом в той же ст. 36 закреплялось на самом высоком уровне основное условие землепользования: «Владение, пользование и 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». Здесь в одной норме сконцентрирована и свобода собственников в осуществлении своих правомочий в отношении земли, и необходимость нести определенную ответственность в случае допущения существенных нарушений, и возможность осуществления государственного контроля за надлежащим использованием земель.

Особый статус земли отмечается в ч. 1 ст. 9 Конституции РФ: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

Конституция РФ продолжила сложившуюся тенденцию к выделению земли из общего гражданского оборота. Об этом свидетельствуют и перечисление специфических свойств земли, и закрепление самой возможности ее приобретения в частную или иную любую собственность на самом высоком — конституционном уровне. Никакое иное движимое или недвижимое имущество не было удостоено такого внимания.

Указ Президента РФ «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» отменил больше половины статей Земельного кодекса РСФСР 1991 г. После его выхода было целесообразным принятие нового земельного кодекса и соответствующих нормативных актов. Однако этого не произошло. В образовавшуюся правовую нишу ринулось гражданское право. Таким образом, получилось, что названный Указ Президента РФ отменил основные принципы, собственный метод и другие существенные признаки, отличавшие земельно-правовое регулирование. Но самое главное — у земли *de facto* был отобран ее особый статус. Вступившим в законную силу с 1 января 1995 г. ГК РФ земля была уравнена с иным недвижимым имуществом.

С внесением в ГК РФ положений, регулирующих земельные отношения, на практике мало что изменилось. Однако сфера действия была отвоевана. И теперь *de jure* приоритет здесь отдается гражданско-правовым нормам. Земельное же законодательство выступает на арену в тех случаях, когда какие-либо отношения остались не урегулированными гражданским правом.

На втором этапе дальнейшее развитие получили нормы, регламентирующие порядок осуществления правомочий собственниками, обладающими землей на праве общей собственности. Здесь можно назвать два основных нормативных правовых акта: постановление Правительства РФ от 01.02.1995 № 96 «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев» и Указ Президента РФ от 07.03.1996 № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю».

Этими актами были существенно расширены права собственников долей (паев). Фактически с их принятием можно уже говорить о некоторой свободе распоряжения земельными долями и паями.

Собственник доли без согласия других участников общей собственности вправе: передавать земельную долю по наследству, использовать ее самостоятельно с выделом в натуре для ведения крестьянского (фермерского) или личного подсобного хозяйства; продать, подарить свою земельную долю, обменять на имущественный пай или земельную долю в другом хозяйстве; передать с выделением в натуре в аренду крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным организациям и т.д. Самым главным во всех

этих положениях является, пожалуй, возможность выдела земельной доли в натуре. Подобное дополнение было внесено, по-видимому, в угоду гражданско-правовому методу регулирования земельных отношений. Конечно, эта норма служит основой демократизма и ставит личные интересы выше общественных (коллективных). Но она не учитывает специфику земли как особого и полностью невосполнимого объекта регулирования. Ведь общеизвестно, что использование крупных земельных массивов более эффективно и продуктивно, чем обработка того же участка каждым собственником доли по отдельности.

В постановлении Правительства РФ «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев» хотя и говорилось, что выделяемые в натуре участки могли использоваться только для сельскохозяйственной деятельности, но все еще допускалось изменение их целевого назначения по решению органа исполнительной власти субъекта РФ.

Несмотря на провозглашение свободы взаимоотношений участников как одного из важнейших принципов формирующегося земельного рынка, большое внимание уделяется и государственному регулированию в части обеспечения целевого использования земель. Характерным в этом отношении является Указ Президента РФ от 16.12.1993 № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы». Указом впредь до принятия Основ земельного законодательства Российской Федерации устанавливались основания привлечения граждан, должностных и юридических лиц к ответственности за нарушения земельного законодательства в виде штрафа, налагаемого в административном порядке, и размеры штрафа (п. 1 Указа). В соответствии с п. 2 Указа самостоятельно рассматривать дела о нарушениях земельного законодательства имели право только должностные лица специально уполномоченных на то органов. При этом конкретные полномочия этих органов определялись Положением о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель, утвержденным постановлением Правительства РФ от 23.12.1993 № 1362 «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации».

Дальнейшие преобразования, направленные на создание механизма эффективного функционирования земельного рынка, можно отнести уже к **третьему этапу** развития земельного рынка в России.

Расширение аренды земли и усовершенствование порядка ее правового регулирования, создание достаточных предпосылок для внедрения и нормального существования залога земли, совершенствование землеустройства с учетом форм собственности, обеспечение условий для поддержания и восстановления плодородия почв — все это стало основными задачами третьего этапа формирования российского земельного рынка. Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в некоторой степени заполнил правовой вакуум. Однако нерешенными оставались еще множество самых различных вопросов.

Для этого этапа также характерны создание единого правового режима земельного имущества и первые попытки формирования соответствующих объектов недвижимости, их государственного учета, оценки и регистрации прав на них, исходя из общности земли и находящихся на ней зданий и других сооружений.

Подобный вывод можно сделать, проанализировав Федеральный закон от 27.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», который устанавливает практически единый порядок регистрации как для земли, так и для других объектов недвижимости.

В развитие норм о приватизации земельных участков, находящихся под объектами недвижимости, подлежащими переходу в частную собственность, был принят Указ Президента РФ от 14.02.1996 № 198 «О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности». Необходимость его принятия была, по-видимому, продиктована особым значением земель сельских поселений, прежде всего для обеспечения населения продуктами питания. Согласно этому акту граждане и юридические лица, получившие в собственность недвижимость в сельских поселениях и на землях сельскохозяйственного назначения, были вправе приобретать в собственность и земельные участки, на которых расположены эти объекты недвижимости.

Причем органам местного самоуправления было настоятельно рекомендовано бесплатно передавать земельные участки под объектами недвижимости в собственность граждан, вышедших из любых сельскохозяйственных организаций, которые получили эти объекты недвижимости в счет имущественных паев, и юридических лиц, образованных этими гражданами. Другим гражданам, получившим право на приобретение таких участков, они продаются по нормативной цене, устанавливаемой для данной местности соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ. В силу рассматриваемого Указа размер и границы передаваемого в этом случае земельного участка, на котором расположен объект недвижимости, определяются в соответствии с назначением данного объекта на основе утвержденных норм отвода земель.

Если объект недвижимости приобретается несколькими собственниками, то за каждым из них закрепляется часть земельного участка пропорционально его доле в самом объекте. При невозможности раздела в натуре или при соответствующем соглашении сторон может быть установлена общая (совместная или долевая) собственность на спорный земельный участок. Граждане, получившие земельный участок в собственность на законных основаниях, приобретают правовой статус собственника земельной недвижимости, который оформляется его регистрацией в Государственном кадастре недвижимости.

В то же время в случае передачи в собственность лишь участка земли под объектом недвижимости сам объект не подлежит передаче в бесспорном порядке, но лишь *может быть* передан с согласия его собственника. Здесь приоритет отдается именно договору сторон. Это положение идет от Суперфиция (от лат. *Superficies solo cedit* — особое вещное право на застройку земельного участка, принадлежащего другому лицу), существовавшего еще в Древнем Риме (а также в несколько модифицированной форме закрепленного в гл. 17 ГК РФ). Его суть заключается в следующем. Собственник земельного участка может передавать постройки и иные объекты недвижимости, находящиеся на этом участке, в собственность других лиц без передачи каких-либо правомочий на землю под этим объектом. Причем собственник объекта недвижимости может владеть, пользоваться и распоряжаться им самостоятельно (лишь

на некоторые действия по распоряжению требуется согласие собственника земельного участка).

Еще большее значение имел Указ Президента РФ «О реализации конституционных прав граждан на землю», который расширил возможности отдельных граждан по распоряжению своими земельными участками. Указом были предусмотрены важные меры, направленные на закрепление прав граждан на земельные участки и земельные доли и на свободное распоряжение ими в самых различных формах для развития сельскохозяйственного производства, свободного выхода для организации крестьянских (фермерских) хозяйств. Сняты ограничения с размеров приусадебных участков. В то же время у местных органов власти появилось право выкупа у крестьян земельных долей для перепродажи их другим лицам, желающим вести сельскохозяйственное производство.

Начало **четвертого этапа** формирования земельного рынка в России было ознаменовано принятием Государственной Думой 28 сентября 2001 г. нового Земельного кодекса. Земельный кодекс 1991 г. практически перестал регулировать земельные отношения в России в связи с принятием Конституции 1993 г. и Указом Президента РФ «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации», отобравшим у земли ее особый правовой статус.

Многие из содержащихся в Конституции РФ общих норм имеют земельно-правовую направленность. Импульс ускорению земельной реформы в России дали принятие постановления Правительства РФ от 26.06.1999 № 694 «О федеральной целевой программе “Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999—2002 годы”», Земельный кодекс 2001 г., федеральные законы «О приватизации государственного и муниципального имущества» и от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а также масштабная реформа органов местного самоуправления, проведенная в соответствии с федеральными законами «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Под важнейший этап проведения земельной

реформы в России была подведена основательная правовая база, которая способствует ускорению и развитию земельной реформы в России.

Нельзя утверждать, что земельный рынок в России уже полностью сформировался или находится в одной из последних стадий своего формирования. В настоящее время происходит окончательная расстановка приоритетов, выбор пути развития и даже типа и основных характеристик нарождающегося рынка. Этому могло бы во многом способствовать принятие соответствующего федерального закона («О сделках с землей» или «О земельном рынке»). Современный оборот земли является частнопубличным. Однако он должен регулироваться прежде всего земельным законодательством на основе общих положений ГК РФ о сделках с землей.

После введения в действие ЗК РФ земельное законодательство субъектов РФ существенно обновилось. Вместе с тем сохраняется актуальным его приведение в соответствие с задачами земельной реформы.

После вступления в силу Указа Президента РФ «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» не урегулированные на федеральном уровне земельные отношения попали в сферу действия гражданского законодательства. Вместе с тем само соотнесение земли с другими объектами гражданского права не может считаться приемлемым. Поэтому соотношение гражданского и земельного права требует детального рассмотрения и могло бы быть темой специального исследования с последующим принятием законодательных актов в области земельных отношений.

Требующими решения являются предотвращение различных деформаций рыночного механизма ценообразования и ценовых параметров земельного рынка, разработка эффективной системы земельных и компенсационных платежей, обеспечивающей эффективное и рациональное использование сельскохозяйственных угодий.

Наиболее актуальным и необходимым следует назвать внесение изменений в нормативные правовые акты в части регулирования оборота земельных долей, защиты сельскохозяйственных земель от нецелевого и нерационального использования, вывода из сельскохозяйственного оборота,

охраны особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий.

Следует отметить, что в настоящее время большинство сельскохозяйственных товаропроизводителей не связано имущественными отношениями с землей, которую они обрабатывают. Земля, находящаяся в общей долевой собственности, сдается в аренду. Кроме того, значительная часть сельскохозяйственных угодий отнесена к невостребованным земельным долям, находящимся в собственности граждан, что способствует активизации процесса скупки земельных долей для последующей передачи в аренду или перепродажи и ведет к удорожанию стоимости сельскохозяйственных угодий (земли), а впоследствии — к удорожанию стоимости сельскохозяйственной продукции, что затрудняет эффективное использование сельскохозяйственных земель.

Анализ правоприменительной практики земельного законодательства показывает, что назрела необходимость регулирования всего комплекса отношений собственности, возникших при приватизации земель сельскохозяйственного назначения, конкретизации отдельных положений законодательства в части рыночного оборота земельных долей.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите основные тенденции развития земельных правоотношений в России до XVIII в.
2. Каковы особенности формирования земельных отношений России с XVIII в. до реформы 1861 г.?
3. Перечислите принципы земельной реформы 1861 г. и охарактеризуйте условия, в которых они формировались.
4. Расскажите о ходе реформы 1861 г. и изменениях в земельном строе России.
5. Каковы содержание Столыпинской земельной реформы и трудности ее реализации?
6. Что представляет собой земельный строй, сложившийся к 1917 г. в результате земельной реформы П. А. Столыпина?
7. Какие земельные реформы были проведены Временным правительством в 1917 г. и в чем причины их провала?
8. Расскажите о становлении и развитии земельного строя в России в 1917—1990 гг.
9. Охарактеризуйте содержание земельной реформы в России 1990 г.

10. Как проходит реализация земельной реформы в России в настоящее время?
11. Назовите основные этапы развития земельного права в России.
12. В чем особенность донэповского периода развития земельного права?
13. Каковы особенности нэповского периода развития земельного права?
14. Какую роль выполнял нэповский период развития законодательства?
15. Какую характеристику можно дать социалистическому периоду развития земельного права?
16. В чем особенности перестроечного периода — периода радикальных реформ?
17. Охарактеризуйте этапы формирования земельного рынка.

Глава 4
ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ И ДРУГИЕ ВЕЩНЫЕ ПРАВА НА ЗЕМЛЮ

4.1. Понятие права собственности на землю

Приступая к рассмотрению права собственности на землю, следует быть готовым к восприятию довольно сложных положений, выходящих за рамки земельно-правовой науки и вообще правового регулирования. Правовую регламентацию отношений собственности невозможно понять, не вникая в их экономическую сущность. Поэтому необходимо обращение к экономическим аспектам данной проблемы.

Собственность как экономическая категория признается господствующей как в политико-экономической, так и в юридической науке.

Уникальные свойства земли, безусловно, отражаются на форме земельной собственности, придавая ей определенные особенности, отличающие ее от форм собственности на другое имущество, являющееся продуктами человеческого труда.

Единственным источником появления всех материальных благ, необходимых для существования человека, служит процесс общественного производства. Но земля и другие природные ресурсы имеют уникальные, присущие только им особенности. Так, земля не является продуктом человеческого труда, она часть самой природы, земная поверхность не может быть произвольно увеличена людьми в зависимости от их потребностей и др.

Чтобы создавать материальные блага или отвоевать их у природы, люди вступают во взаимоотношения друг с другом (в общественные отношения). Суть этих отношений состоит, в частности, в присвоении материальных благ, т.е. в отношении к материальным благам как к собственности

(«присваиваться» и означает поступать к кому-то в собственность, т.е. данное материальное благо (в частности, земельный участок) кому-то — свое, а кому-то — чужое).

Собственность — это определенный вид общественных отношений, выражающийся в том, что одни лица свободно господствуют над тем или иным объектом и вмешательство в это господство иных лиц не допускается.

Так, приобретя в собственность земельный участок, гражданин вправе самостоятельно хозяйствовать на нем. Если же этот участок займет кто-либо без его согласия, то собственник имеет право на защиту от произвола и на истребование возмещения причиненных убытков и ущерба.

Общественные отношения возникают между людьми, а отношения участников производства непосредственно к предметам производства носят не общественный, а технический характер и не могут быть признаны ни производственными, ни экономическими отношениями собственности.

Отношения, определяющие положение участников производства к предметам производства (орудиям, средствам, продуктам производства и пр.), отвечают на вопрос, в чьем владении и распоряжении находятся орудия и средства производства и в чье владение и распоряжение поступают результаты производства. Именно эти отношения и являются экономическими отношениями собственности.

Экономические отношения собственности — это отношения, возникающие между людьми в процессе общественного производства.

Однако отношения собственности не остаются неизменными на протяжении истории человеческого общества. Находящиеся в распоряжении общества производительные силы постоянно развиваются и изменяются, а это ведет к изменению производственных отношений и, следовательно, к изменению экономических отношений собственности.

Отношения собственности на землю представляют собой неотъемлемую составную часть экономических отношений собственности в целом.

Экономические отношения собственности на землю так же, как отношения собственности в целом, неоднократно изменялись. Каждой общественно-экономической формации соответствовала своя система отношений земельной собственности. На смену монополии исключительно госу-

дарственной собственности в СССР пришло закрепленное Конституцией РФ 1993 г. многообразие форм земельной собственности: частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Собственность — это необходимое условие как для экономической свободы и жизни отдельного человека, так и для экономической свободы и существования всего человеческого общества и государства.

Господство собственника над объектом, имуществом можно подразделить на юридически значимое и не являющееся таковым. Например, не имеет юридического значения сорт, вид фруктового насаждения, выращиваемого на участке, в коллективном саду, однако если кто-либо попытается вырастить растения, содержащие наркотические средства, то такой вид хозяйствования будет юридически значим (незаконное культивирование растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, — ст. 10.4, 10.5 КоАП РФ) и будет пресечен государством.

Следовательно, понятие «собственность» можно рассматривать в юридическом и неюридическом смысле. Государство не вправе навязывать собственнику земельного участка, равно как и землевладельцу, землепользователю, приемы обработки почвы (производить вспашку, осуществлять безотвальную обработку с одновременным боронованием и т.п.), но если применяемая собственником технология обработки участка ведет к снижению плодородия почв и ухудшению экологической обстановки, то закон допускает вмешательство соответствующих органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Собственность в юридическом смысле (юридически значимое господство над объектом) включает в себя общественные отношения, характеризуемые следующими признаками:

— *возникновение противоречий интересов участников общественных отношений,* которые при своей остроте не могут разрешиться без правового вмешательства. Например, в отношениях граждан, владеющих земельными участками на праве общей долевой собственности, может сложиться ситуация, когда каждый «будет тянуть одеяло на себя», а поэтому предусмотрено, что распоряжение земельными участками, находящимися в общей долевой собственности, осуществляется по согласию всех ее

участников, а при недостижении согласия — разрешается в судебном порядке;

— *значимость противоречий в отношении собственности для интересов государства,* что и побуждает его применять правовое вмешательство в эти отношения. Так, пользование земельным участком собственником не по целевому назначению, определенному для данного земельного участка, является основанием для принудительного прекращения прав на земельный участок;

— *необходимо устранение противоречий*, поскольку, будучи неустранимыми, они могут нанести ущерб общественным или государственным интересам. Земельный кодекс обязывает собственников не допускать ухудшения экологической обстановки на территории в результате своей деятельности, т.е. причинения вреда окружающей среде;

— *возможность устранения противоречий в силу того, что данный вид общественных отношений поддается правовому регулированию*. Поскольку в ряде регионов России проживают коренные малочисленные народы и этнические общности со своими вековыми традициями, земельно-правовое регулирование отношений земельной собственности, распространяющееся на всю территории РФ, делает исключение для территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов (на указанных территориях устанавливается особый правовой режим использования земель);

— *устранение противоречий правовыми средствами не будет противоречить Конституции РФ, международно-правовым обязательствам, общечеловеческим ценностям*. Так, формы собственности на землю в России не могут противоречить Конституции РФ; нормы российского земельного права не должны противоречить правилам, содержащимся в международно-правовом договоре РФ с другими зарубежными странами.

Поэтому правовая форма экономических отношений собственности становится объективно необходимой, волевые отношения собственности не могут нормально развиваться и функционировать вне правовой оболочки, без принудительной силы, охраны со стороны государства.

Изучая проблему собственности в юридическом смысле, необходимо знать соотношение конституционного и гражданско-правового понятий права собственности на землю и другие природные ресурсы.

Часть 2 ст. 36 Конституции РФ определяет параметры ограничения осуществления правомочий собственника земли и других природных ресурсов:

— необходимость соблюдения экологических требований;

— необходимость защиты прав и законных интересов других лиц;

— необходимость законодательного ограничения права собственности на землю в социальных целях, так как земля и другие природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории;

— в соответствии с п. 3 ст. 209 ГК РФ свои полномочия земельный собственник осуществляет в той мере, в какой их оборот допускается законом;

— земли и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле (п. 3 ст. 129 ГК РФ).

В п. 2 ст. 261 ГК РФ сказано, что, если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения.

Конституция РФ, закрепляя формы и виды собственности на землю, устанавливает возможность их перехода от одних собственников к другим, таким образом осуществляя оборот земельных участков. Однако п. 3 ст. 129 ГК РФ этот оборот ограничивает в общественных интересах; также ограничено содержание прав всякого пользователя землей. Причины этого очевидны: количество и состав всякого рода объектов ограничен и их использование всегда так или иначе затрагивает интересы общества в целом.

Статья 13 Федерального закона от 26.01.1996 № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации», касающейся сделок с земельными участками, применяется в той мере, в какой их оборот допускается земельным законодательством. Это значит, что наряду с Российской Федерацией ее субъекты могут определять, какие земельные участки могут быть исключены из оборота или их включение в оборот ограничено.

Установленные экологические требования и запросы, целевое использование данных объектов и т.д., по сути дела,

не являются ограничением права собственности, а устанавливают более точные границы содержания этого права, которое в любом случае не может быть беспредельным.

Правовое регулирование отношений собственности складывается из правил (норм) поведения, которые, во-первых, устанавливают саму возможность (или невозможность) принадлежности материальных благ определенным лицам (их коллективам), тем самым закрепляя юридически фактическое состояние присвоенности этих благ; во-вторых, устанавливают характер и границы поведения владельцев имущества, охраняемые законом, т.е. их правомочия, характеризующие конкретные возможности «хозяйственного господства»; в-третьих, включаются и правовые способы защиты от посягательства других лиц на охраняемое «состояние присвоенности» материальных благ и предоставляемые им возможности хозяйственного господства.

По своей юридической природе эти правила разнородные и разноотраслевые.

В первую группу названных норм нужно будет включить конституционные правила, земельно-правовые, гражданско- и административно-правовые нормы об основаниях приобретения и прекращения прав на имущество.

Во вторую группу войдут земельно-правовые и гражданско-правовые нормы, определяющие правомочия собственников и других владельцев.

Третья группа правил охватит нормы земельного, гражданского, административного и уголовного права о защите отношений собственности.

Это означает, что отношения собственности определяются нормами различных отраслей права. Следовательно, совокупность норм, регулирующих отношения собственности, имеет комплексный, межотраслевой характер. Но нужно также учитывать, что право собственности — это не единственный институт, опосредующий отношения собственности как состояние принадлежности. Даже в земельном праве эти отношения регулируются не только с помощью права собственности, но и иными вещными правами. Например, право пожизненного наследуемого владения, сервитута и др.

Таким образом, праву известны разнообразные правовые формы регулирования отношений собственности, которые могут быть условно объединены в комплексный институт права собственности.

В курсе земельного права изучаются только земельно-правовые аспекты этого института.

В понятие «право собственности на землю» можно включить:

1) *институт российского земельного права*, нормы которого содержатся в Конституции РФ (ст. 8, 9, 36 и др.), ГК РФ и ЗК РФ, в целом ряде законодательных и нормативных правовых актов подзаконного характера.

Для института права собственности на землю характерно сочетание двух признаков: экономического и экологического, которые находятся в тесном взаимодействии. Поэтому нельзя сказать, что земля в земельном праве выступает как недвижимость, а в экологическом праве — как составная часть окружающей среды. Она в обоих случаях — составная часть окружающей среды;

2) *земельное правоотношение*, в котором выступают как субъекты права собственности, так и иные лица, являющиеся носителями земельных прав и обязанностей. Например, в правоотношении по возникновению права земельной собственности участвуют не только земельные собственники, но и государственные органы и службы, обязанные зарегистрировать сделку по приобретению земли, определить границы перешедшего в собственность земельного участка в натуре (на местности), кадастровый номер и другие характеристики;

3) *субъективные правомочия собственников земли*. Так, собственники земли имеют право на совершение определенных действий — самостоятельно хозяйствовать на собственном земельном участке, возводить на нем жилые, производственные, культурно-бытовые и иные строения и сооружения; проводить оросительные, осушительные, культуртехнические и иные мелиоративные работы и т.п.; на бездействие — воздерживаться от действий, нарушающих права других собственников, не совершать действий, нарушающих порядок пользования природными объектами, не наносить ущерба как природному объекту, так и природному ресурсу; на требование определенного поведения со стороны других лиц (например, требовать от предприятия, осуществляющего изыскательские работы на участке собственника, приводить земельный участок в состояние, пригодное для использования по целевому назначению); на защиту путем обращения в суд, органы местного самоуправления, путем взыскания убытков в полном объеме,

включая упущенную выгоду, а также на защиту других земельных прав;

4) *юридический факт*, порождающий определенные правоотношения как для собственников, так и для иных лиц. Например, при вынесении решения о получении земельного участка в собственность гражданину выдается свидетельство на право собственности земельного участка, осуществляется установление его границ в натуре (на местности) и составление его плана и т.п.

Право собственности на землю, так же как и всякое другое право, может быть рассмотрено в объективном и субъективном смыслах. Право собственности на землю в объективном смысле представляет собой институт земельного права, нормы которого регулируют статику земельных волевых отношений собственности как состояние принадлежности участков земли (ст. 8, 9, 35, 36, 72 Конституции РФ).

Эти нормы содержатся и в других отраслях российского законодательства.

При этом если в земельном праве формулируется «конструкция» права собственности на землю, то в иных отраслях права содержатся нормы, обеспечивающие эту конструкцию. Для того чтобы раскрыть конкретные возможности поведения, предоставленные законом собственнику земли, необходимо обратиться к категории права собственности в субъективном смысле.

Право собственника на землю в субъективном смысле — это закрепленная за собственником юридическая возможность владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему земельным участком своей властью и в своих интересах путем совершения в отношении этих земельных участков действий, не противоречащих закону и иным нормативным правовым актам и не нарушающих права и охраняемые законом интересы других лиц, а также возможность устранять вмешательство всех третьих лиц в сферу его хозяйственной деятельности.

Под **правом собственности на землю** в практике и теории земельного права традиционно понимается право в субъективном смысле, включающее в себя три правомочия — граждане вправе владеть, пользоваться и распоряжаться землей и другими природными ресурсами.

То же закреплено и в ч. 2 ст. 36 Конституции РФ.

Право собственности граждан и юридических лиц на земельный участок есть право владеть, пользоваться

и распоряжаться им с имеющимися на нем обременениями и соблюдением условий, установленных законом и договором, по которому он получен.

Для всех форм собственности характерен единый набор правомочий, но их содержание и объем различны.

1. *Право владения землей* — основанная на законе возможность фактического обладания земельным участком или определенной частью земельного фонда России. Владеть землей может и несобственник, но только в соответствии с законом. В противном случае владение землей будет считаться самовольным, за что по земельному законодательству может применяться юридическая ответственность.

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 неперемещаема и господство на ней ограничено. Так, владение землей осуществляется путем перенесения в натуру проектов землеустройства с закреплением границ земельного участка на местности (в натуре).

В натуре (на местности) право владения объективно проявляется лишь в возведении межевых линий и пограничных знаков, охраняемых законом, в возведении заборов, строений и сооружений, которые в случае неправомерного возведения подлежат сносу за счет виновных лиц.

2. *Право пользования землей* — допустимая законом возможность хозяйственной и иной эксплуатации земли, извлечения из нее полезных свойств и использования для иных целей удовлетворения потребностей общества. Это право выражается в двух основных формах: во-первых, право собственника на использование земельного участка и способ, которым допустимо реализовать право собственника; во-вторых, в форме свободного хозяйствования на земле путем возведения строений и сооружений, осуществления мелиоративных работ и т.п.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 36) закрепляет, что владение, пользование и распоряжение землей осуществляется их собственниками свободно. Однако свободное хозяйствование на земле нельзя понимать как произвольное. Поэтому в указанной статье предусмотрены два существенных условия, не ущемляющие деятельность собственника:

1) свободное хозяйствование не должно наносить ущерба окружающей среде и законным интересам других лиц;

2) условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона в форме выбора способа свободной реализации своих прав. При всем том общим правилом при пользовании землей является рациональная организация территории, защита земли от процессов разрушения (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ).

3. *Право распоряжения землей* — это допустимая законом возможность определять юридическую судьбу этого объекта.

У владельца-несобственника (арендатора) этого права либо вовсе нет, либо он обладает им в ограниченном виде и только с согласия собственника.

Распоряжение землей может выражаться в трех основных формах:

1) *изменение фактического состояния земли* (земельного участка), которое влечет за собой изменение его юридического статуса. Например, освоение земельного участка под огороды влечет за собой присвоение этому участку положения сельскохозяйственного угодья;

2) *изменение правового режима земель*. По российскому законодательству частный собственник, получивший землю от государства, не вправе менять ее целевое назначение. Особенно это касается продуктивных земель сельскохозяйственного назначения, лесных и охотничьих угодий. Ограничивается право фермерского хозяйства дробить землю при выходе из фермерского хозяйства одного из его членов. Не вправе менять назначение своих угодий, выделенных для природоохранных целей, дирекции заповедника, национальных природных парков, управляющие лесопарковыми хозяйствами, рыборазводящими и охотничьими хозяйствами и т.п. организациями. То же касается научно-исследовательских, опытных и учебных хозяйств. Такие ограничения тем более оправданны, так как целевое назначение земель связано с размерами поземельных платежей;

3) *изменения в составе лиц, являющихся собственниками земельных участков*. Это может быть, во-первых, процесс предоставления земельных участков в собственность, аренду и пользование, осуществляемый с соблюдением установленных процедур; во-вторых, процесс изъятия земельных участков; в-третьих, процесс обмена земельных участков между субъектами права собственности.

По действующему земельному законодательству, например, собственнику земельной доли принадлежит право выбора одного из вариантов ее распоряжения: передача в аренду, дарение, передача по наследству, продажа, внесение в уставный капитал с правом или без права получения обратно, передача на условиях пожизненной ренты или пожизненного содержания, обмен на земельную долю в другом хозяйстве, получение земельного участка в счет доли для ведения личного подсобного хозяйства или крестьянского (фермерского) хозяйства.

Право собственника коренным образом изменить назначение своего участка и саму его вещественную природу подлежит существенным ограничениям, установленным в законе.

Перечисленные три правомочия права собственности на землю в субъективном смысле встречаются в нормах различных отраслей права:

— *в нормах государственного права*. Так, ч. 1 ст. 9 Конституции РФ устанавливает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; а ч. 2 ст. 8 закрепляет, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности;

— *в нормах административного права* устанавливаются правомочия министерств и ведомств по управлению государственными предприятиями. Например, распределяя материальные ресурсы, строительные материалы и иные технические средства, министерства и ведомства обеспечивают постройку новых предприятий, используют соответствующие земельные участки, благоустраивают населенные пункты и т.п. Административное право содержит в себе значительный массив нормативных актов по административной ответственности: за нарушения, выразившиеся в самовольном строительстве на землях; за нарушение сроков возврата занятых земель; за порчу межевых знаков и т.п.;

— *в нормах гражданского права* закрепляются порядок реализации прав наследования земель; ее купли-продажи; залога и других сделок с землей и т.п.;

— *в нормах финансового права* определяются правила финансирования мероприятий по использованию земель;

применения финансово-правовых санкций при реализации отношений собственности на земельные участки и т.п.;

— *в нормах уголовного права* устанавливается ответственность за самовольное занятие земельных участков; за нарушение правил владения и пользования ими (выращивание наркосодержащих культур, нарушение правил безопасности при использовании угодий и т.п.); за нарушение правил при сделках с земельными участками и др.

Однако основной массив нормативных актов содержится в нормах земельного права. Право собственности на землю в объективном смысле представляет собой институт земельного права, нормы которого содержатся и в других отраслях российского законодательства. При этом если в земельном праве содержится «конструкция» права собственности на землю, то в иных отраслях права имеются правовые нормы, обеспечивающие эту конструкцию. Например, если Конституция РФ декларирует принципиальные положения права собственности (равноправие всех форм собственности, их гарантированность и т.п.), то нормы административного, уголовного, финансового и других отраслей права гарантируют исполнение правомочий собственника, устанавливая ответственность за посягательства на них.

Смысл и содержание правовых норм можно уяснить лишь при анализе их действия на практике, т.е. при применении их к конкретным общественным отношениям, которые, будучи урегулированными нормами права, становятся правоотношениями (недаром правоотношения называют «нормой права в действии»).

При рассмотрении понятия «право собственности на землю» в качестве земельного правоотношения выявляется следующая структура элементов.

1. *Объект права собственности на землю* — часть земли как производственного базиса, которая в установленном порядке перешла к определенному субъекту или находится в его владении, пользовании и распоряжении. При этом, исходя из анализа действующего земельного законодательства, можно выделить в качестве объекта права собственности земельный участок и земельную долю.

Нельзя считать объектом права 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).

2. *Субъекты права собственности на землю* — это те лица, которые в установленном порядке признаны или являются собственниками конкретного земельного участка.

Закон выделяет следующие основные группы субъектов:

а) *государство* в лице Российской Федерации и ее субъектов. Государственная собственность на землю подразделяется на федеральную собственность (федеральные земли) и собственность субъектов РФ. Конкретные из указанных видов государственной собственности на землю могут устанавливаться наряду с Российской Федерацией также законодательством субъектов РФ[1].

Распоряжение и управление государственной собственностью на землю осуществляется Правительством РФ, исполнительными органами субъектов РФ;

б) *муниципальные образования*, которые принимают участие в регулировании земельных отношений на своих территориях (резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель и т.п.).

Распоряжение и управление земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, осуществляются органами местного самоуправления;

в) *юридические лица (предприятия, учреждения)*, которые имеют в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечают по своим обязательствам имуществом, могут от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцами и ответчиками в суде (ст. 48 ГК РФ);

---

[1] Федеральный закон от 17.04.2006 № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» ; постановление Правительства РФ от 30.06.2006 № 404 «Об утверждении перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю».

г) *физические лица — граждане Российской Федерации, а также иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории РФ.*

Согласно ст. 15 ЗК 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 РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ (Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»), и на иных особо установленных территориях РФ в соответствии с федеральными законами.

Кроме этого, 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%, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

3. *Содержание права собственности на землю* представляет собой совокупность правомочий субъектов по владению, пользованию и распоряжению находящимся в собственности земельным участком.

Право владения землей реализуется не только путем отвода участка в натуре, на местности, но и в соответствующей земельноустроительной документации.

С правомочием владения тесно связано другое правомочие — *право пользования землей.* Не исключены случаи, когда владелец не осуществляет пользование, и наоборот. Возможность реального пользования землей является «сердцевиной» не только права владения, но и права собственности. Государство представляет ее во владение и пользование физическим и юридическим лицам в соответствии с законодательством.

Право пользования реализуется в двух формах: 1) что может делать собственник на земельном участке и 2) какими способами допустимо реализовать эти права собственника. Общим правилом является: рациональная организация земель, защита земель от процессов разрушения.

Право распоряжения землей можно подразделить на общие и специальные правомочия, т.е. на присущие всем случаям отношений собственности на землю и на имеющие специфические особенности в зависимости от определенных условий использования земли.

К *общим правомочиям* собственников земельных участков относятся их права и обязанности на совершение определенных действий в отношении земли или воздержание от них. Так, каждый собственник земли имеет право самостоятельно хозяйствовать на своем земельном участке; возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные строения и сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка с соблюдением установленных архитектурно-планировочных, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных специальных требований (норм, правил, нормативов); передавать земельный участок в залог, по наследству; продавать, отчуждать земельные участки, сдавать в аренду, в том числе продавать право аренды; передавать земельный участок в качестве вклада, в качестве пая в производственные и потребительские кооперативы и др. Собственники земельных долей имеют право: продавать принадлежащие им земельные доли; закладывать право на земельную долю в банк (кроме неделимого земельного участка); дарить и обменивать право на земельную долю, сдавать земельную долю в аренду и т.п.

Собственник обязан эффективно использовать свою землю в соответствии с ее целевым назначением способами, которые не должны наносить ей ущерба как природному объекту и природному ресурсу; своевременно платить земельный налог или вносить арендную плату и плату за временное пользование землей; повышать плодородие почв, осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать порядок пользования другими природными объектами, а также не допускать причинения ущерба окружающей среде и т.п. (ст. 40—43 ЗК РФ).

Права собственника — это такие правомочия, которые осуществляются исключительно по его воле. Например, собственник вправе использовать имеющиеся на его участке общераспространенные полезные ископаемые в установленном порядке. Однако если он этого не пожелает, то никто не вправе его принудить к такому использованию.

Обязанности собственника — это правомочия, продиктованные законом и подлежащие обязательному исполнению. Так, использование участка по основному целевому назначению является обязанностью каждого собственника земли и нарушение этой обязанности влечет за собой прекращение права собственности на участок.

Существует группа правомочий, которая тесно связана с обязанностями. Это те случаи, когда права должны осуществляться с соблюдением определенных обязанностей. Например, если собственник решил воспользоваться правом на проведение оросительных, осушительных, культуртехнических и других мелиоративных работ, он обязан осуществлять их с соблюдением установленного в соответствующих нормативных правовых актах порядка.

Специальные правомочия собственников земли обусловлены тремя группами факторов: особенностями земельных участков, находящихся в собственности; особенностями правового статуса собственников земли; иными обстоятельствами.

Особенности земельных участков, влияющие на правомочия собственников, обусловлены двумя признаками: их свойствами, имеющими объективную природу, и их хозяйственным состоянием.

Свойства земельных участков многообразны, вследствие чего законодательство содержит ряд обязанностей для собственников земли. Например, склоновые сельскохозяйственные пахотные участки должны обрабатываться поперечным способом в целях предотвращения земельной эрозии; засоренные сорняками земельные участки должны очищаться от сорняков и к ним должны применяться мероприятия по удалению сорняков и т.п.

Состояние земельных участков обусловлено не только природными явлениями, но и хозяйственной деятельностью человека. Так, загрязненные угодья подлежат проведению мероприятий по устранению этих недостатков; земли с нарушенными почвами — рекультивации; деградированные сельхозугодья, почвенный слой которых невозможно восстановить в ближайшее время, — консервации и т.п.

Особенности правового статуса собственников земли присущи предприятиям (товариществам, кооперативным и другим сельскохозяйственным организациям, акционерным обществам и др.) в силу того, что их правоспособность

специальная, так как определена уставом предприятия. Так, акционерному обществу промышленного типа не дано права вести сельскохозяйственную обработку земельных участков в качестве особого вида своей деятельности, если эта деятельность не закреплена в уставе.

Вместе с тем определенная специфика правомочий имеется и у некоторых категорий граждан-собственников. Например, собственник-фермер имеет право вести товарное земледелие в отличие от гражданина, имеющего на праве собственности участок для индивидуального жилищного и дачного строительства. Основное целевое назначение последнего носит потребительский характер. Соответственно, и личное подсобное хозяйство не подлежит ликвидации вследствие банкротства, как это предусмотрено для фермерского хозяйства.

Обстоятельства, влияющие на правомочия собственников, могут носить разносторонний характер. Это и ограничения, вытекающие из отношений соседства; и изменение юридического статуса местности, на которой расположен земельный участок; и возникновение общественных потребностей в данном земельном участке и т.п.

Рассмотрев содержание правомочий собственников земельных участков, можно сделать вывод, что государство, закрепляя в нормах варианты должного и возможного поведения субъектов собственности, осуществляет правовое регулирование отношений собственности на землю.

Применение земельного законодательства служит формой государственного регулирования, основанного на властно-организующих функциях государства.

Приоритетность применения специального земельного законодательства в регулировании земельных отношений основывается на общественном осознании социальной функции земли (естественном, вечном и самовозобновляющемся средстве производства) в нынешних условиях, ее социальной значимости, объективно существующей ограниченности, всеобъемлющей интенсификации современного использования земли, порождающей отрицательные экологические последствия.

Государственное регулирование земельных отношений, основанное на частной и иных формах собственности на землю, в различных модификациях характерно для всех современных зарубежных государств. Причем в наиболее

развитых странах более жестко осуществляется регулирование частной собственности на землю, использование земли.

Необходимо выделить несколько основных целей, которые преследует государство при регулировании отношений собственности на земли России:

— предотвращение создания крупных земельных латифундий;

— обеспечение экологических требований при хозяйственном использовании земли;

— обеспечение целевого использования земельных участков в зависимости от качественных характеристик, определяемых в соответствии с земельным кадастром;

— регулирование формирования рынка земли с целью предотвращения спекуляции земельными участками.

Право собственности как юридический факт можно рассматривать в качестве правообразующего, правоизменяющего и правопрекращающего начала.

Право собственности как правообразующее начало представляет собой основание возникновения земельных, гражданских, финансовых отношений. Так, с покупкой земельного участка возникают правоотношения землеустройства, кадастровые, землеохранительные и т.п.; необходимость расчетов с прежним владельцем за вложенные в земельный участок затраты; отношения по наследству на этот участок, по выплате земельного налога и т.д.

Право собственности как правоизменяющее начало характерно влиянием на уже сложившиеся правоотношения по поводу земельного участка. В качестве примера можно привести передачу в залог арендодателем арендатору земельного участка в обеспечение займа денежных средств у последнего, смерть собственника земельного участка как правоизменяющее основание для перехода земельного участка его правопреемникам.

Право собственности как правопрекращающее начало выражается в том, что с возникновением права собственности прекращаются иные правоотношения по поводу земельного участка, имевшие место ранее. Например, право собственности на земельный участок прекращается на основании истечения срока временного землепользования, его продажи, конфискации.

4.2. Формы земельной собственности

В соответствии с ч. 2 ст. 9 Конституции РФ и ст. 209—217 ГК РФ в России устанавливаются: частная собственность на землю граждан и юридических лиц, государственная (федеральная и субъектов РФ), муниципальная и иные формы собственности. Граждане могут иметь земельные участки на праве не только индивидуальной, но и общей долевой (с определенной долей каждого собственника) и общей совместной (без определения долей каждого) собственности. В субъектах РФ конкретные из указанных форм собственности закрепляются законодательством и другими нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Право собственности на землю реализуется через принадлежность конкретным лицам (объединениям и группам лиц), т.е. через формы и виды собственности на земельные участки, составляющие земельный фонд РФ.

В законодательстве по субъектному составу различаются следующие формы земельной собственности:

1) *частная* собственность — осуществляется и реализуется властью отдельных граждан и групп в их интересах;

2) *государственная* собственность — реализуется властью государства в интересах всего общества в целом;

3) *муниципальная* собственность — реализуется властью органов местного самоуправления в интересах населения того или иного муниципального образования;

4) *иные формы собственности* — смешанные.

Наряду с федеральной собственностью существует собственность на землю субъектов РФ. Устанавливая многообразие форм земельной собственности, Российская Федерация гарантирует их равенство перед законом. Различные формы собственности на землю способны оказать влияние на земельные отношения, улучшая их содержание или препятствуя их развитию.

Следует отметить, что к отношениям, связанным с движением и использованием земли, возможно применение норм гражданского и другого законодательства. Существенное отличие гражданских отношений от земельных объясняется тем, что не всякие земли могут продаваться как обычный предмет товарного оборота. Например, запрещается продажа в частную собственность земельных участков,

выполняющих природоохранные функции, земель общего пользования и других земель, изъятых из оборота.

Закон устанавливает предельные размеры земельных участков, находящихся у одного и того же собственника; необходимо соблюдение целевого назначения земли, которое может быть изменено только по решению соответствующих исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Особенно это применимо, когда объектом сделок являются земли сельскохозяйственного назначения.

Рассматривая и анализируя виды земельной собственности, следует помнить, что абсолютных собственников не существует даже в отношении обычного имущества, поскольку объемы полномочий в части использования и распоряжения объектами собственности подвергаются законодательному ограничению в интересах общества, государства, граждан-собственников, других лиц.

Тем более отсутствует абсолютизация собственности на землю, поскольку она, даже будучи в собственности тех или иных лиц, остается основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В сложившейся системе отношений собственности можно выделить стабильные и переходные элементы. Например, положение о равноправии всех форм собственности и их многообразии представляет собой постоянный элемент земельно-правовой политики государства; приоритетное же положение приватизации земельной собственности — это преходящий элемент, направленный на устранение деформации земельного строя, которая была вызвана монополией исключительной государственной собственности на землю.

С устранением деформации в земельных отношениях принципы приоритета приватизации выполнят свою миссию и им на смену придет новый принцип — пресечение возникновения земельных монополистов.

Рассмотрим отдельно формы собственности на землю.

Право частной собственности на землю граждан и юридических лиц.

1. Собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством РФ.

2. Граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в соб-

ственность. 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 ЗК РФ, федеральными законами не могут находиться в частной собственности.

3. 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 РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях РФ в соответствии с федеральными законами (ст. 15 ЗК РФ).

4. Земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду; в постоянное (бессрочное) пользование — государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления (п. 1 ст. 20 ЗК РФ); гражданам и юридическим лицам — в безвозмездное срочное пользование в случаях, предусмотренных п. 1 ст. 24 ЗК РФ.

5. Граждане или юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками.

Следует иметь в виду, что в соответствии с п. 2 ст. 20 ЗК РФ земельные участки не предоставляются гражданам в постоянное (бессрочное) пользование.

Право постоянного (бессрочного) пользования находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками, возникшее у граждан или юридических лиц до введения в действие нового ЗК РФ, сохраняется.

6. Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату. Предоставление земельных участков в соб-

ственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

7. Иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам в соответствии со ст. 28 земельные участки предоставляются в собственность только за плату, размер которой устанавливается ЗК РФ.

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%, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

8. Права на земельные участки, предусмотренные ст. 15—24 ЗК РФ, 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».

9. Государственная регистрация сделок с земельными участками обязательна в случаях, указанных в федеральных законах.

10. Предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции в соответствии со ст. 9, 10 и 11 ЗК РФ.

11. Предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства, устанавливаются законами субъектов РФ, для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного

строительства — нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

12. Максимальные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно для целей, указанных в п. 11, устанавливаются: федеральными законами — из земель, находящихся в федеральной собственности; законами субъектов РФ — из земель, находящихся в собственности субъектов РФ; нормативными правовыми актами органов местного самоуправления — из земель, находящихся в собственности муниципальных образований.

Для целей, не указанных в п. 11, 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.

13. Граждане и юридические лица, имеющие в собственности, безвозмездном пользовании, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приобретают права на эти земельные участки в соответствии со ст. 36 ЗК РФ.

14. Исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений в порядке и на условиях, которые установлены ЗК РФ, федеральными законами.

15. Граждане и юридические лица осуществляют принадлежащие им права на земельные участки по своему усмотрению, если иное не установлено ЗК РФ, федеральными законами.

16. Отказ граждан и юридических лиц от осуществления принадлежащих им прав на земельные участки не влечет за собой прекращения их обязанностей, установленных ст. 42 ЗК РФ.

Собственник земельного участка имеет право:

— использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные

воды, а также пруды, обводненные карьеры в соответствии с законодательством РФ;

— 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 водные объекты в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями;

— осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством.

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 (ст. 40 ЗК РФ).

Отказ лица от принадлежащего ему права на земельный участок (подача заявления об отказе) не влечет за собой прекращения соответствующего права.

При отказе от права собственности на земельный участок этот земельный участок приобретает правовой режим бесхозяйной недвижимой вещи, порядок прекращения прав на которую устанавливается гражданским законодательством.

Право общей собственности на земельный участок.

Общая собственность на землю является одним из видов частной собственности. Для общей собственности характерна множественность субъектов права собственности, которые именуются участниками общей собственности.

Общая собственность возникает прежде всего на имущество, которое не может быть разделено без изменения ее назначения. Недопустимость раздела вещи может быть установлена непосредственно законом. Делимое имущество поступает в общую собственность. Общая собственность на имущество является долевой, за исключением случаев,

когда законом предусмотрено образование совместной собственности на это имущество. Так, собственность членов крестьянского (фермерского) хозяйства на землю и средства производства является совместной. Члены крестьянского (фермерского) хозяйства своим соглашением могут перейти на режим общей долевой собственности только тогда, когда это допустимо законом (п. 5 ст. 244 ГК РФ).

В общую совместную собственность могут быть переданы земли колхозов, других кооперативных сельскохозяйственных предприятий, акционерных и иных хозяйственных обществ и товариществ, в том числе созданных на базе государственных обществ и товариществ, сельскохозяйственных предприятий, а также земли общего пользования садоводческих товариществ, животноводческих, жилищных, дачных и гаражных кооперативов.

В общую совместную собственность граждан, являющихся членами указанных сельскохозяйственных предприятий, передаются сельскохозяйственные угодья в пределах среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в собственность, умноженной на число членов (работников) данного конкретного хозяйства. Остающиеся сельскохозяйственные угодья включаются в фонд перераспределения земель для предоставления на конкурсной основе членам данного сельскохозяйственного предприятия, другим гражданам и юридическим лицами для сельскохозяйственных целей.

В отличие от долевой собственности, где замена выдела доли в натуре (на местности) денежной компенсацией без согласия выделяющегося собственника имеет место лишь как исключение, член крестьянского (фермерского) хозяйства может при выходе из него получить только денежную компенсацию стоимости части земельного участка и средств производства (ст. 258 ГК РФ).

Итак, земельный участок может находиться в общем владении с определением доли каждого из владельцев (долевое владение) или без определения долей (общая долевая собственность).

Если размер участков долевой собственности на земельный участок не может быть определен на основании закона и не установлен соглашением всех ее участников, земельные доли являются равными.

Соглашением всех участников долевой собственности может быть установлен порядок определения и изменения

их земельных долей в зависимости от вклада каждого из них в приобретение и освоение общего земельного участка.

Каждый участник общей долевой собственности обязан соразмерно своей доле участвовать в уплате налогов, сборов и иных платежей по общему земельному участку, а также в издержках по его содержанию и сохранению.

При продаже земельной доли в праве общей собственности на земельный участок постороннему лицу остальные участники долевой собственности имеют преимущественное право продаваемой земельной доли по цене, за которую она продается, кроме случаев продажи с аукциона. Особенности оборота долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения регулируются Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Раздел земельного участка, находящегося в общей совместной собственности, и выдел из него земельной доли может быть осуществлен при условии предварительного определения земельной доли, причем доли каждого из них.

Собственники земельной доли без согласия других участников долевой собственности вправе свою земельную долю передать по наследству; использовать (с выделением земельного участка в натуре) для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и личного подсобного хозяйства; продать; подарить; обменять на имущественный пай или земельную долю в другом хозяйстве; передать (с выделением земельного участка в натуре) в аренду крестьянским (фермерским) сельскохозяйственным организациям, гражданам для ведения личного подсобного хозяйства; передать на условиях договора ренты и пожизненного содержания; внести ее или право на ее пользование в уставный капитал или паевой фонд сельскохозяйственной организации.

Выделяемые в натуре в счет земельных долей земельные участки могут использоваться только для производства сельскохозяйственной продукции. Целевое назначение этих участков может быть изменено в соответствии с законодательством РФ.

Органам местного самоуправления предоставлено право по заявлению собственника выкупать его земельную долю в целях пополнения фонда перераспределения земель и передачи (продажи) юридическим лицам и гражданам РФ для производства сельскохозяйственной продукции.

Порядок и условия выкупа этих земель устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ.

Местоположение земельного участка, выделяемого в счет земельных долей для образования крестьянского (фермерского) хозяйства, сельскохозяйственного кооператива, иных сельскохозяйственных организаций и личного подсобного хозяйства или выкупа органами местного самоуправления, определяется в месячный срок по соглашению между собственниками земельных долей.

Споры о местоположении выделяемого земельного участка разрешаются участниками долевой собственности с использованием согласительных процедур, порядок проведения которых устанавливается субъектом РФ. В случае недостижения согласованного решения споры о местоположении выделяемого земельного участка рассматриваются в суде.

При выкупе земельных долей для государственных или муниципальных нужд с изменением в соответствии с законодательством РФ их целевого назначения местоположение земельного участка определяется на основании градостроительной документации или акта выбора земельного участка под строительство объекта.

Оборот земельных паев в стоимостном выражении внутри хозяйств между его членами осуществляется в соответствии с их уставами. Законами субъектов РФ и уставами хозяйств устанавливается предельное количество земельных паев, которые может иметь участник сельскохозяйственной организации.

Далее надо учитывать, что граждане, работающие в данных сельскохозяйственных предприятиях, вправе выйти (уволиться) со своей земельной долей.

В сельскохозяйственных организациях, которые являются собственниками земли, происходит своеобразное двойное действие правомочий земельного собственника:

1) граждане — собственники своей доли, участвуя в хозяйственной деятельности предприятия, осуществляют правомочия по владению, пользованию и распоряжению своей земельной долей, повышая плодородие почв, выращивая сельскохозяйственные культуры, увеличивая поголовье скота и т.п.;

2) предприятие осуществляет эксплуатацию земельных массивов, исходя из коллективных, а не индивидуальных интересов. Например, не каждому из работников хоте-

лось бы использовать участок (свою долю) под пашню как интенсивную форму хозяйственной эксплуатации земли, но в интересах ведения целостного хозяйства это необходимо.

В земельные отношения вмешивается и государство как собственник, поскольку часть земель, не закрепленная в общую собственность, является собственностью государства.

Основой производственных отношений, как известно, является собственность (производство было бы бессмысленно, если бы не было присвоения его средств и результатов). Поэтому повышение эффективности производства находится в прямой зависимости от включения производителей сельхозпродукции в механизм отношений земельной собственности, сочетание индивидуальных интересов граждан — собственников земельных долей и земельных интересов сельхозорганизаций.

Устранению и предотвращению земельных споров у сельскохозяйственных организаций — собственников земли способствует порядок определения земельных долей граждан; при общей совместной собственности граждан на землю доля каждого определяется конкретно, когда она выделяется в натуре при выходе гражданина из сельскохозяйственной организации.

Право собственников на земельную долю при долевой собственности удостоверяется специальными документами (свидетельством о праве на земельные доли, выданным до вступления в силу Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», а при его отсутствии выпиской из принятых до вступления в силу указанного Федерального закона решений органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий, удостоверяющих права на земельную долю и имеющих равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним), в которых указывается размер земельной доли.

Предотвращает возможные земельные конфликты граждан с сельскохозяйственными организациями — собственниками земли и порядок нормирования земельных долей, который зависит от форм общей собственности. Способствует обеспечению целостности сельскохозяйственной организации и стимулирование его работников к созданию совместной собственности, и то положение закона, кото-

рое определяет пределы нормирования земельных долей в зависимости от земельной собственности в этой сельскохозяйственной организации, а также гарантия прав на свою земельную долю каждого из членов трудового коллектива на случай банкротства этой сельхозорганизации.

Право государственной собственности на землю.

Это право собственности Российской Федерации и ее субъектов на землю. К государственной собственности относятся земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований (ст. 16 ЗК РФ, п. 2 ст. 214 ГК РФ). От имени Российской Федерации и ее субъектов права собственника осуществляют органы государственной власти в рамках их компетенции (п. 1 ст. 125 ГК РФ).

В отличие от прежнего земельного законодательства, по которому этот вид собственности был обезличен, ЗК РФ распределил земельную собственность между государственными уровнями.

Государственная собственность состоит из земель, находящихся в собственности Российской Федерации (федеральная собственность) (ст. 16 ЗК РФ), и земель, находящихся в собственности субъектов РФ.

Определены следующие уровни государственной собственности на землю:

а) *федеральная собственность* (федеральные земли). К ним относятся прежде всего земли, занятые объектами, отнесенными исключительно к федеральной собственности, а также иные земли, необходимые для осуществления задач федерального значения.

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 (ст. 17 ЗК РФ).

В состав федеральных земель входят:

— земельные участки для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ РФ;

— земельные участки, занятые федеральными энергетическими и космическими системами, объектами ядерной энергетики, оборонной промышленности, информатики и связи, метеорологической службы, добывающей

промышленности, топливно-энергетического комплекса, железнодорожного, воздушного, трубопроводного, речного, морского транспорта федерального значения, федеральных автомобильных дорог, объектами федеральных органов власти, земли ЗАТО, земли лесного и водного фондов федерального значения, земли федерального фонда резервных месторождений и других объектов недр, земли запаса федерального значения;

— земельные участки федеральных государственных природных заповедников, национальных природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, объектов историко-культурного наследия общероссийского и всемирного значения, курортных и лечебно-оздоровительных зон, других особо охраняемых природных территорий федерального значения, включая прибрежные зоны морей и океанов;

— земельные участки Российской академии наук, отраслевых академий наук федерального значения, научно-исследовательских учреждений, образовательных учреждений федерального значения, федеральных опытно-производственных хозяйств, сельскохозяйственных научно-исследовательских учреждений, федеральных государственных учебно-опытных и учебно-производственных хозяйств, государственных конных заводов, племенных, элитно-семеноводческих хозяйств, государственных мелиоративных систем, конкретный перечень которых утверждает Правительство РФ;

— иные земельные участки, предусмотренные федеральными законами и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ; в соответствии с Конституцией РФ, нормами ЗК РФ международными договорами за Российской Федерацией признаются суверенные права и юрисдикция на ее континентальном шельфе (Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации») и в исключительной экономической зоне (Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»).

Земли, находящиеся в государственной собственности, могут передаваться гражданам и юридическим лицам для застройки, сельскохозяйственного производства и иных целей. В государственную собственность могут приобретаться земельные участки путем выкупа у частных лиц,

на основании дарения и в результате прекращения права муниципальной или частной собственности, по другим основаниям, установленным ЗК РФ и другими законами;

б) *собственность субъектов РФ*. К ней относятся земли в пределах их административно-территориальных границ, за исключением федеральных, муниципальных земель, а также земель, находящихся в собственности граждан и юридических лиц.

К собственности субъектов РФ относятся:

— земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности субъектов РФ;

— земельные участки, предоставленные органам государственной власти субъектов РФ, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти субъектов РФ;

— иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

Субъекты РФ в соответствии с гражданским законодательством по предусмотренным им основаниям могут приобретать в собственность земельные участки в результате заключения сделок по приобретению земельных участков, в результате их выкупа для государственных нужд и т.п.

Специфика права государственной собственности на землю заключается в следующем:

— данный вид права собственности характерен высоким уровнем своих субъектов. В соответствии со ст. 1 Конституции РФ Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3). Таким образом, государство является в правоотношениях собственности представителем народа при осуществлении владения, пользования и распоряжения землей. Оно обязано реализовать свои полномочия собственника не в интересах одного гражданина и отдельных групп лиц, а в совокупном интересе всех проживающих на территории государства народов, с тем чтобы интересы одних народов не удовлетворялись в ущерб другим народам;

— государственные земли используются только в соответствии со своим целевым назначением. Земли, находя-

щиеся в собственности государства, могут использоваться в таких целях, какие недопустимы для иных, негосударственных организаций и граждан. Например, использование земель под размещение предприятий, производящих вооружение; под военные полигоны, аэродромы; под выращивание наркосодержащих культур для медицинских целей и других государственных задач. Таким образом, цели использования земель, находящихся в государственной собственности, многообразны и продиктованы интересами функционирования государства;

— основания возникновения права государственной собственности на землю имеют свои особенности. Если граждане и иные негосударственные организации приобретают землю в собственность в порядке реализации законодательства о земельной реформе и по основаниям, предусмотренным законом, то государство наделено земельной собственностью Декретом «О земле», принятым II Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 8 ноября (26 октября) 1917 г., а в соответствии с принятым ЗК РФ и федеральными законами государственная собственность на землю была разграничена на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность);

— правомочия собственности на землю совпадают у государства с правомочиями регулирования землепользования всего земельного фонда, а также осуществлением контрольных функций за использованием земель иными собственниками. Поэтому предусмотрен правовой механизм пресечения управленческих решений, нарушающих права собственников земли. Так, земельное законодательство запрещает вмешательство в хозяйственную деятельность земельных собственников со стороны государственных органов; в случае издания государственным органом акта с нарушением закона или превышением его компетенции собственник земли вправе обратиться в суд с заявлением о признании такого акта недействительным.

Обобщая характеристику государственной собственности на землю, можно сделать следующие выводы:

1) чем выше уровень государственной собственности на землю, тем шире диапазон использования земли по целевому назначению. Так, использование земель для военных

нужд присуще только федеральной собственности; использование земель для предприятий энергетического машиностроения возможно как для федеральной, так и для собственности субъектов РФ. И наоборот, чем ниже уровень собственности, тем уже диапазон целевого использования земель, находящихся в собственности;

2) в одной и той же административно-территориальной единице (например, город, район) находятся земельные участки, состоящие в различных формах собственности и имеющие различный правовой режим. Это усложняет роль административно-территориальных образований и увеличивает возможность правовых ошибок при принятии управленческих решений. Наиболее типичной из них является превышение компетенции должностными лицами и органами местного самоуправления.

Право муниципальной собственности на землю.

Муниципальная собственность на землю — это собственность городских и сельских поселений, других муниципальных образований (ст. 19 ЗК РФ).

К этому виду собственности могут относиться земли, занятые объектами муниципальной собственности, а также земли, необходимые для непосредственного осуществления коммунального обслуживания населения, находящегося на соответствующей территории муниципального образования.

В соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

В муниципальной собственности находятся земли в пределах границ муниципальных образований. 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 муниципальную собственность могут приобретаться земли органами местного самоуправления у собственников земельных участков путем их выкупа либо на основе дарения, отказов от земельных участков и на иных законных основаниях.

Основное целевое назначение земель, находящихся в муниципальной собственности, — служить удовлетво-

рению коммунальных 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.

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

Земли, находящиеся в муниципальной собственности, могут предоставляться гражданам и юридическим лицам на основании решений органов местного самоуправления.

Оборот земельных участков в крупных городах организуется, как правило, на основе аренды, продажи права аренды. В малых городах земельные участки могут передаваться в собственность гражданам для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства.

Общая собственность супругов на земельный участок.

В соответствии с ЗК РФ земельный участок, безвозмездно предоставленный одному из супругов в собственность при приватизации приусадебных, садовых, личных подсобных хозяйств, гаражных участков или приобретенный им в результате сделок с землей либо по иным основаниям, предусмотренным законом, во время брака, является совместной собственностью супругов, если договором между ними не установлено иное.

Общая собственность крестьянского (фермерского) хозяйства на земельный участок.

Крестьянскому (фермерскому) хозяйству, созданному без образования юридического лица, земельные участки предоставляются на праве общей совместной собственности.

Общие предельные размеры сельскохозяйственных земель крестьянского (фермерского) хозяйства устанавливаются законодательством субъектов РФ.

Собственность товарищества собственников жилья.

Земельные участки, на которых расположены многоквартирные жилые дома, а также придомовые земельные участки, могут находиться в собственности или на правах аренды товарищества собственников жилья, передаваемых

домовладельцам или товариществам собственников жилья. Земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, является общей долевой собственностью собственников помещений в многоквартирном доме. Размеры земельных участков определяются в соответствии с градостроительными нормативами, учитывающими требования противопожарной безопасности, санитарные нормы, необходимость размещения детских и спортивных площадок, посадки зеленых насаждений и др.

4.3. Основания возникновения, изменения и прекращения права собственности на землю

Основаниями возникновения, изменения и прекращения земельных правоотношений являются юридические факты, которые должны отвечать как минимум трем требованиям.

1. *Юридический факт должен иметь свое объективное, реальное содержание*. Так, если гражданин хочет купить земельный участок, то это намерение пока не является юридическим фактом, порождающим правоотношение собственности на тот или иной земельный участок. Если же гражданин обращается в местную администрацию с заявлением о передаче (продаже) ему участка в собственность, то такое действие будет юридическим фактом для возникновения правоотношений по продаже участка, поскольку заявление подлежит исполнению в установленный срок и неисполнение этой обязанности влечет за собой наложение штрафа на виновных должностных лиц.

Юридический факт, порождающий правоотношения собственности, имеет две основные формы: событие и поведение людей.

Событие как юридический факт представляет собой обстоятельство, совершающееся помимо воли человека. Например, смерть собственника земельного участка порождает правоотношения по передаче данного участка наследнику умершего.

Наступлению события могут способствовать человеческие действия, но юридическим фактом для возникновения, изменения или прекращения правоотношений всегда является конечный результат этих действий.

Поведение людей как юридический факт выражается в виде действия или бездействия.

Действие как юридический факт — это совершение поступка, имеющего юридическую значимость. Например, если гражданин пришел в орган местного самоуправления (местную администрацию) с заявлением на получение участка, но не вручил его надлежащим образом, то данный поступок не является юридическим фактом для возникновения правоотношения по получению (покупке) земельного участка в собственность. Тем самым совершен поступок, не имеющий юридической значимости. Но если гражданин вручил указанное заявление органам местного самоуправления (местной администрации) надлежащим образом, то такой поступок юридически значим даже в том случае, если заявление отказались принять (отказ в приеме заявления влечет юридическую ответственность).

Бездействие признается как юридический факт, если гражданин или иное лицо обязан был по закону совершить определенные действия, но не совершил их. Так, если собственник земельного участка, предоставленного для сельскохозяйственного производства, в течение трех лет подряд не использует его по целевому назначению, то такое бездействие является юридическим фактом, влекущим прекращение права собственности на этот участок.

2. *Юридический факт должен быть конкретен.* Например, земли используются способами, приводящими к уничтожению или систематическому повреждению природных ресурсов. Однако для придания этому обстоятельству значения юридического факта органы, контролирующие использование и охрану земель, должны доказать, что такая обстановка возникла после передачи земли в собственность в результате определенных причин (антропогенного загрязнения от соседних производственных предприятий или загрязнения собственником земельного участка химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами, сточными водами, бактериально-паразитическими и карантинными вредными организмами и т.п.), вызванных способами использования земельного участка и т.п.

Конкретность юридического факта имеет две стороны:

1) *фактическая конкретность*, которая выражается в объективной реальности: уровень снижения урожайности участка достиг критической отметки, определенной

в законе; время бездействия (неиспользование земельного участка по целевому назначению) перешагнуло установленный законом рубеж; причинная связь между способами использования земли и снижением ее плодородия налицо и т.п.;

2) *документально доказанная конкретность*. Например, по делу о принудительном прекращении права собственности на земельный участок имеются материалы проверки, проведенные специально уполномоченными органами государственного земельного надзора с указанием выявленных нарушений земельного законодательства; неисполнения предписаний об устранении ранее выявленных нарушений земельного законодательства и т.п.

Каким бы конкретным ни был юридический факт, но если он не доказан документально, то не может служить основанием возникновения, изменения или прекращения отношений права собственности на землю. Так, если не заключен договор на куплю-продажу земельного участка, то, как бы ни были стороны единодушны в совершении этой сделки (даже и при фактическом совершении сделки), эта сделка не порождает у покупателя права собственности на продаваемый земельный участок.

3. *Связь с законом — требование к юридическому факту, порождающему возникновение, изменение или прекращение права собственности на землю.*

Прямая связь факта с законом выражается в том, что факт конкретно предусмотрен в гипотезе правовой нормы (т.е. в условии, при котором эта норма может применяться или не применяться). Например, право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращаются принудительно при наличии предусмотренных ЗК РФ фактов: использовании земельного участка не в соответствии с его целевым назначением; использовании земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки; неустранении совершенных умышленно земельных правонарушений и др.

Юридические факты — это конкретные, объективные обстоятельства, с которыми закон прямо или косвенно связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений.

Данные факты можно классифицировать на правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие.

Правообразующие факты — это юридические факты, на основании которых возникают правоотношения собственности на земельные участки. Таковыми являются:

1) *нормативные правовые акты государственных органов, изданные ими в пределах своей компетенции*. Так, принятый в 1990 г. Закон о земельной реформе явился государственным актом, изданным в целях перераспределения земель, создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель. Он впервые ввел право граждан на приобретение земельных участков в собственность.

С целью вовлечения в процесс приватизации максимально широких слоев населения путем продажи приватизируемого государственного и муниципального имущества Указом Президента РФ от 24.12.1993 № 2284 была утверждена Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации. Указом, в частности, был введен запрет на приватизацию ряда объектов федеральной собственности: недра, лесной фонд, водные ресурсы, воздушное пространство, ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны РФ, а также охраняемые или особым образом используемые природные территории, движимые и недвижимые объекты исторического и культурного назначения, перечень которых утвержден Правительством РФ, и других объектов, предусмотренных данным Указом.

Нормативные правовые акты государственного уровня, как правило, не имеют срока давности и действительны до их полной или частичной отмены;

2) *сделки граждан и организаций по приобретению земель в собственность*. Таковыми могут быть купля-продажа, договор мены, дарения и иные, предусмотренные законом сделки, которые регистрируется в территориальном органе Росреестра.

Сделки могут быть прямыми и косвенными.

Прямые сделки имеют объектом земельный участок, а значит, и чисто земельно-правовую природу. К ним относится, например, приобретение в собственность земельного участка под огородничество, когда участок имеет статус

огорода при отсутствии на нем сооружений капитального типа.

Косвенные сделки имеют своим объектом не только и не столько земельный участок, сколько другие имущественные объекты и иную недвижимость, расположенные на этом участке. Эти сделки имеют преимущественно гражданско-правовую природу. Так, купля-продажа жилого дома регулируется ГК РФ, а продажа земельного участка, на котором расположен этот дом, оформляется уже по факту продажи данного дома.

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 (ст. 37 ЗК РФ).

Если в нормативных правовых актах государства выражена его воля, обусловленная интересами народа, то в сделках выражается свобода воли сторон (например, продавца и покупателя) и в случае дефекта этой воли (заблуждение, имеющее существенное значение; обман; насилие; угроза и другие предусмотренные законом обстоятельства, под влиянием которых совершена данная сделка) сделка может быть признана по суду недействительной по иску заинтересованной стороны;

3) *обстоятельства, с которыми закон связывает возникновение права собственности на землю*:

а) приобретение земельных участков в порядке наследства: через наследование недвижимости, расположенной на данном земельном участке, и через непосредственное наследование земельного участка, принадлежащего наследодателю.

Первый путь получения наследства имеет преимущественно гражданско-правовую природу, второй — смешанную гражданско-правовую и земельно-правовую природу.

Передача наследства в виде принадлежавшей покойному недвижимости зависит от воли последнего или по закону. Передача же земельного участка гражданина, ведущего фермерское хозяйство, ограничена несколькими условиями: в случае смерти главы семейного крестьянского (фермерского) хозяйства либо одного из его членов наследство в отношении земельного участка, принадлежащего данному хозяйству, не открывается. В случае смерти последнего

члена семейного крестьянского (фермерского) хозяйства порядок наследования имущества хозяйства, в том числе земельного участка на праве собственности, осуществляется по правилам гражданского законодательства. Тем не менее земельный участок разделу между наследниками не подлежит и передается тому из наследников любой очереди, который изъявил желание вести это хозяйство. При наличии нескольких таких наследников спор о преимущественном праве наследника этого хозяйства рассматривается судом. Однако наследники, которые не будут участвовать в ведении крестьянского (фермерского) хозяйства, не имеют права на получение компенсации от этого хозяйства в размере стоимости части земельного участка, которая соответствует их доле наследства.

Если при наследовании обычного имущества применяется круг наследников по завещанию или закону (наследники первой и второй очереди), то при наследовании земельного участка, принадлежащего на праве общей совместной собственности крестьянскому (фермерскому) хозяйству, это правило неприменимо (о чем уже было сказано выше);

б) при вступлении в хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы на получение в собственность земельного участка выдается документ, подтверждающий количественное и стоимостное выражение их земельных паев. Полученные ранее свидетельства на право собственности на землю утрачивают силу;

в) пользование непрерывно более 15 лет земельным участком дает гражданам и юридическим лицам преимущественное право на приобретение в собственность земельного участка (ст. 234 ГК РФ «Приобретательная давность»);

г) 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 (ст. 35 ЗК РФ);

д) приватизация земельных участков — передача земельных участков из государственной и муниципальной собственности в собственность граждан и (или) юридических лиц.

Следует отметить, что приватизации не подлежат земельные участки в составе земель:

— лесного фонда и водного фонда, особо охраняемых природных территорий и объектов;

— зараженных опасными веществами и подвергшихся биогенному заражению;

— общего пользования (площади, улицы, проезды, автомобильные дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водные объекты, пляжи и другие объекты);

— государственных заповедников, национальных парков — они находятся в федеральной собственности и предоставляются в порядке, установленном законодательством РФ (в отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативного (вредного) воздействия на земли национальных парков и не нарушает режима использования земель государственных заповедников и национальных парков);

— природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной;

— в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с ВК РФ, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования;

— зарезервированных для государственных или муниципальных нужд.

Отчуждению не подлежат земельные участки в составе земель транспорта, предназначенные для обеспечения деятельности в морских портах, речных портах, аэропортах или отведенные для их развития, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Перечисленные выше обстоятельства только тогда являются юридическими фактами по возникновению правоотношений собственности, когда они законны.

Законность фактов выражается либо в соответствии действующему законодательству, либо в непротиворечии ему. В случае незаконности юридических фактов, ставших основанием возникновения права собственности на землю, законом предусмотрен правовой механизм защиты. Так, незаконные акты государственных органов могут быть отменены по решению Конституционного Суда РФ (ст. 86 и 98 Федерального конституционного закона «О Консти-

туционном Суде Российской Федерации»); они не применяются судами при рассмотрении споров и заявлений по защите нарушенных прав (ст. 217 ГПК РФ); незаконные сделки подлежат отмене (ст. 168 ГК РФ), а наследники могут обжаловать в суд незаконно переданную по наследству землю и т.п.

При приватизации земельных участков порядок использования недр определяется в соответствии с Законом РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».

Правоизменяющие факты — это предусмотренные законом обстоятельства, с которыми он связывает изменение правоотношений собственности. К таким фактам относятся:

а) обстоятельства (юридические факты), сужающие правомочия собственника земельного участка. Например, ЗК РФ обязывает не нарушать права собственников других земельных участков, а также порядок пользования лесными угодьями, водными и другими природными объектами, не допускать причинения ущерба окружающей природной среде. Это ограничивает правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению своей землей. Так, эксплуатация земельного массива вблизи лесов должна осуществляться с соблюдением противопожарных правил; сельскохозяйственные работы на полях должны проводиться с соблюдением ограничений в применении ядохимикатов и т.п.

В некоторых случаях сужение правомочий вызывает потребность в изменении целевого использования земельных участков. Например, вблизи поселений, лесов и водоемов приходится переводить пашни в сенокосы и другие естественные угодья, а пахотные угодья осваивают на отдаленных естественных угодьях, что требует значительных затрат;

б) обстоятельства (юридические факты), возлагающие дополнительные функции на собственников земель. Так, если у собственника сгорел на участке от пожара жилой дом, то на этого собственника возлагается дополнительная обязанность — начать строить новый дом, восстанавливать старый взамен сгоревшего в течение трех лет, поскольку земельный участок сохраняется в течение этих лет при условии начала восстановления строения в установленном порядке;

в) обстоятельства (юридические факты), расширяющие права собственников земельных участков. Например,

если на земельном участке имеются общераспространенные полезные ископаемые, торф, водные объекты, пресные подземные воды, а также многолетние насаждения, то это обстоятельство расширяет правомочия собственника, предоставляя ему юридическую возможность использовать в установленном порядке для нужд своего хозяйства названные природные объекты;

г) обстоятельства (юридические факты), обязывающие собственника осуществлять свои правомочия с соблюдением определенных дополнительных правил. Так, собственники земель в поселениях обязаны осуществлять свои правомочия по владению, пользованию и распоряжению земельными участками с соблюдением требований генеральных планов (проектов планировки и застройки) населенных пунктов, проводить в установленном порядке озеленение и поддерживать территорию в должном противопожарном и санитарном состоянии; на землях природоохранного, природно-заповедного, рекреационного назначения выполнять особые условия землепользования и установленный на этих землях особый режим земель.

Правопрекращающие факты — обстоятельства, с которыми закон связывает обязанности и возможности прекращения права собственности.

Данные факты подразделяются на две группы.

1. *Факты, позволяющие прекратить право собственности на землю*, характерны тем, что реализация действий по прекращению права собственности ставится в зависимость от усмотрения субъекта права собственности и соответствующих государственных органов (например, добровольный отказ от земельного участка или его части, от отчуждения (продажи) земельного участка).

2. *Факты, обязывающие принудительно прекратить право собственности на земельный участок*, характерны своей императивностью из-за грубого нарушения собственником земли земельного законодательства. Например, использование земельного участка способами, приводящими к порче земель и других природных ресурсов, и, как следствие, к ухудшению экологической обстановки, является опасным деянием как в экономическом, так и в экологическом плане.

Данная группа фактов (обязывающих принудительно прекратить право собственности на землю) предусмотрена законодательством в качестве своего рода «аварийного кла-

пана» на случай возникновения опасности над земельными угодьями. К ним относятся:

— прекращение деятельности предприятия, учреждения, организации, крестьянского (фермерского) хозяйства, смерть гражданина-собственника, а также по другим основаниям, предусмотренным договором, из которого возникли в порядке, предусмотренном законом, права на землю;

— использование земельного участка не по целевому назначению, а также использование его способами, приводящими к существенному снижению плодородия сельхозземель или значительному ухудшению экологической обстановки, систематическая неуплата земельного налога;

— отравление, загрязнение, порча или уничтожение плодородного слоя почвы;

— 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

— реквизиция земельного участка в соответствии с правилами, предусмотренными ЗК РФ;

— изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с правилами, предусмотренными ст. 55 ЗК РФ.

Земельные участки могут быть изъяты для государственных и муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, для жилищного и промышленного строительства, дорог, объектов бытового обслуживания населения, спортивных сооружений и других целей.

Принудительное отчуждение земельного участка для государственных и муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда. Порядок выкупа, установления выкупной цены, порядок прекращения прав владения и пользования участком при его изъятии, права собственника земельного участка, подлежащего выкупу для государственных и муниципальных нужд, устанавливаются гражданским законодательством.

4.4. Вещные права на землю

В гражданском праве права делятся на вещные и обязательственные. В земельном праве вещные права — одна из правовых форм реализации отношений земельной собственности.

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 распоряжению землей. Однако наряду с правами собственности имеется ряд других правовых форм, составляющих титул прав на землю, которые легализированы в современном российском законодательстве в качестве вещных прав. Ими, в частности, являются право пожизненного наследуемого владения земельным участком, право постоянного и бессрочного пользования им и сервитута.

Анализ современного земельного и гражданского законодательства позволяет сделать в отношении вещных прав на землю следующие выводы.

1. *Вещные права на землю являются производными от права собственности*, следовательно, другие вещные права — всегда у́же права собственника. В частности, если собственник обладает полной свободой владения, пользования и распоряжения земельным участком, то землепользователь, к примеру, обязан испрашивать разрешение на аренду или безвозмездную временную передачу используемого земельного участка другому лицу у собственника этого участка.

2. *Вещные права обладают определенной зависимостью от правомочий собственника*, без согласия которого не может осуществляться часть правомочий, принадлежащих обладателю вещных прав на землю. В частности, согласие собственника необходимо испрашивать на отдельные формы распоряжения земельным участком.

3. *Вещные права на землю обладают и определенной самостоятельностью*, поскольку переход права собственности на земельный участок к другому лицу не является основанием прекращения вещных прав на этот участок (п. 3 ст. 216 ГК РФ).

Лицо, обладающее вещными правами на земельный участок, не является подчиненным собственнику и имеет право на защиту от вмешательства последнего, осущест-

вляемого с нарушением закона, поскольку земельные правомочия реализуются субъектами земельных правоотношений своей волей, в своем интересе (п. 2 ст. 1 ГК РФ) и по своему усмотрению (п. 1 ст. 9 ГК РФ), а произвольное вмешательство в чьи-либо частные дела недопустимо (п. 1 ст. 1 ГК РФ) и подлежит судебной или административной защите (ст. 11 ГК РФ). Более того, лицо, обладающее вещными правами на землю, может предъявить иск о взыскании убытков и денежной компенсации морального вреда, причиненных незаконным вмешательством собственника земельного участка в дела лица, обладающего вещными правами на земельный участок.

4. В соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» *в отношениях между отдельными представителями вещных прав они обладают таким же абсолютным характером, как и права собственности на земельный участок*. Все лица, попавшие в сферу отношений по использованию земельного участка на основе вещных прав, обязаны соблюдать права лица, обладающего вещным правом на земельный участок: не допускать самовольного прохода или проезда по этому участку, если его владелец ясно не обозначил такой проход; располагаться на этом участке или складировать какие-либо предметы и др. В силу этого вещные права:

а) вытекают из положений закона, а не из договорных и иных обязательств и не могут быть изменяемы по соглашению сторон. Иначе говоря, вещные обязательства исчерпывающе определены законом и не предусмотренные законом отступления от них не допускаются;

б) распространяются на всех лиц, оказавшихся в сфере правового регулирования вещных прав, а не только на лиц, связанных договорными обязательствами, вытекающими из этих вещных прав. Например, лица, которым предоставлено право передвижения или проезда через земельный участок, переданный собственником в пользование конкретному лицу, обязаны соблюдать все правила эксплуатации этого участка: определенные места передвижения, правила безопасности, запрет стоянок и т.п.

5. *Вещные права можно классифицировать по различным основаниям*:

а) по видам земель, принадлежащих тем или иным лицам на основе вещных прав. Например, право пожизнен-

ного наследуемого владения фермера земельным участком имеет значительную специфику по отношению к праву пожизненного наследуемого владения участком гражданина, проживающего в городе, в силу целевого назначения земель, на которые распространяется это обладание;

б) по лицам, обладающим вещными правами на земельный участок. В частности, если правом пожизненного наследуемого владения обладают только граждане и иные физические лица, то данным правом не обладают организации, которые не могут являться субъектами наследственных правоотношений, за исключением случаев, определенных законом;

в) по интересам, во исполнение которых предусмотрены данные вещные права. Например, сервитуты (права ограниченного пользования чужим земельным участком) могут быть как публичными, так и частными в силу предназначенности их для публичных или частных интересов. И если земельный участок, к примеру, предоставлен в своей определенной части для прогона сельскохозяйственных животных, то такой сервитут следует считать публичным, поскольку он служит удовлетворению общественных потребностей; если же определенная часть земельного участка используется для обслуживания мелиоративных сооружений, предназначенных для орошения участка соседа, то такой сервитут следует считать частным, предназначенным для удовлетворения интересов конкретного субъекта правоотношений — соседнего землепользователя;

г) по основаниям возникновения вещных прав. Так, если право пожизненного наследуемого владения землей может возникнуть из наследственного завещания прежнего владельца, то право сервитута устанавливается по соглашению сторон (соседствующих землепользователей), а при недостижении такого соглашения — решением суда по иску заинтересованной стороны.

6. *Вещные права, как и право собственности на земельный участок, объектом своих правомочий имеют земельный участок*, конкретно определенный на местности и имеющий соответствующий кадастровый номер или статус. В силу этого возникновение, изменение и прекращение вещных прав подлежит такой же государственной регистрации, как и возникновение, изменение или прекращение прав собственности на данный участок.

Поскольку вещные права на земельный участок осуществляются при одновременном наличии права собственности на этот участок, то происходит двойная регистрация данных земельных прав: первоначальная и производная.

Теперь рассмотрим вещные права на землю по отдельности.

1. **Право пожизненного наследуемого владения землей** (п. 1 ст. 216, ст. 266, 267 ГК РФ и ст. 21 ЗК РФ) отличается от иных вещных прав следующими основными особенностями:

а) *наибольшей стабильностью прав на земельный участок*. Так, если право пользования земельным участком может быть временным, т.е. краткосрочным, то право владения принадлежит владельцу не только на протяжении всей его жизни: после жизни воля владельца в определении принадлежности земельного участка гарантируется к соблюдению принудительной силой государства, если наследник не отказался от наследства;

б) *наибольшей широтой самостоятельности правомочий землевладельца в отношении использования земельного участка*. Владелец вправе самостоятельно, без каких-либо специальных разрешений собственника земельного участка возводить на земельном участке здания, сооружения и создавать другое недвижимое имущество, приобретая на него право собственности, если законом не предусмотрено иное. Например, постоянный землепользователь приобретает право собственности на созданное им недвижимое имущество только в том случае, если эта недвижимость создана им для себя;

в) *узким кругом субъектного состава правоотношений по владению земельным участком на праве пожизненного наследуемого владения*. Поскольку наследником может быть только гражданин или физическое лицо, субъектный состав данного вида правоотношений ограничивается именно этой категорией лиц. Право пользования земельным участком может принадлежать и организациям, т.е. более широкому кругу лиц;

г) *наличием в правомочиях по владению земельным участком конституционных положений о правах, свободах и обязанностях граждан*, имеющих статус высшей ценности и составляющих смысл, содержание и применение российского законодательства (ст. 2, 18 Конституции РФ). В частности, права на свободное использование своих спо-

собностей и имущества для осуществления предпринимательской деятельности на земельном участке (ст. 34 Конституции РФ).

Право пожизненного наследуемого владения было введено в законодательство как наиболее близкое к праву собственности на землю. Государственная регистрация перехода права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству производится на основании свидетельства о праве на наследство.

2. **Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком** имеет следующие отличительные специфические черты:

а) *более широкий круг субъектов данного вида правоотношений*, поскольку законом прямо указывается, что в круг этих субъектов могут входить организации, обладающие правами юридического лица, государственные и муниципальные учреждения, органы государственной власти и органы местного самоуправления. Гражданам земельные участки в бессрочное пользование не предоставляются, а те, кто обладал этим правом, не вправе распоряжаться этими земельными участками (п. 1 ст. 268 ГК РФ и ст. 20 ЗК РФ);

б) *более узкий круг оснований приобретения данного вещного права*. В частности, таковым является решение государственного или муниципального органа, уполномоченного предоставлять земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование (п. 1 ст. 268 ГК РФ). Право же пожизненного владения на этот участок может быть приобретено и на основании завещания прежнего владельца, сделанного в установленном законом порядке;

в) *наличие производной связи между правом на земельный участок и правом на недвижимость, расположенную на данном участке*. Так, при переходе права собственности на здание или сооружение, принадлежавшее собственнику земельного участка, на котором оно находится, к приобретателю здания или сооружения переходит право собственности на земельный участок, занятый зданием или сооружением и необходимый для его использования, если иное не предусмотрено законом (ст. 273 ГК РФ). При прекращении права пользования земельным участком, предоставленного собственнику находящегося на этом участке недвижимого имущества, в случаях, когда снос здания или сооружения, находящегося на земельном участке, запрещен в соответствии с законом и иными правовыми актами

(жилые дома, памятники истории и культуры и т.п.) либо не подлежит осуществлению ввиду явного превышения стоимости здания или сооружения по сравнению со стоимостью отведенной под него земли, суд с учетом оснований прекращения права пользования земельным участком и при предъявлении соответствующих требований сторонами может:

— признать право собственника недвижимости на приобретение в собственность земельного участка, на котором находится эта недвижимость, или право собственника земельного участка на приобретение оставшейся на нем недвижимости либо

— установить условия пользования земельным участком собственником недвижимости на новый срок (п. 2 ст. 272 ГК РФ).

Такой производности не наблюдается в правоотношениях владения землей на праве пожизненного наследуемого владения, поскольку возникновение права собственности на здание или сооружение не может повлечь за собой возникновение права пожизненного наследуемого владения земельным участком, на котором расположены это здание или сооружение;

г) *относительно меньшая стабильность отношений землепользования*. Во-первых, право постоянного землепользования может быть прекращено по тем же основаниям, по которым оно возникло, — на основании решения уполномоченного государственного или муниципального органа, принятого в установленном законом порядке; во-вторых, право землепользования может быть и временным, устанавливаемым на определенный срок. Например, предоставление временно не используемых для строительства земель под огороды.

В отношении права постоянного землепользования не предусмотрено возможности передачи данных правомочий по наследству.

3. **Сервитуты** (п. 1 ст. 216, ст. 274—277 ГК РФ и ст. 23 ЗК РФ), выражающиеся в праве ограниченного пользования соседним земельным участком. Различают частные и публичные сервитуты.

Частный сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством по соглашению сторон или на основании судебного решения. Частный сервитут распространяется на соседний земельный (в част-

ности, на земельный участок, имеющий общую границу), а в отдельных случаях — на другой земельный участок, для пользования которыми устанавливается сервитут.

Он может устанавливаться для прохода или проезда через земельный участок; прокладки и эксплуатации линий электропередач, связи, трубопровода, обеспечения водоснабжения и мелиорации и других нужд.

Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом РФ, нормативным правовым актом субъекта РФ или органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельного участка. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний.

Собственник земельного участка вправе требовать, в том числе в судебном порядке, предоставления сервитута для обслуживания своего земельного участка.

Публичные сервитуты могут устанавливаться для прохода или проезда через земельный участок; использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры; размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним; проведения дренажных работ на земельном участке; забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и водопоя; прогона сельскохозяйственных животных через земельный участок; сенокошения, выпаса сельскохозяйственных животных в установленном порядке на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям; использования земельного участка в целях охоты и рыболовства; временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и иных работ; свободного доступа к прибрежной полосе и других целей.

Сервитут может устанавливаться на земельный участок на любом праве и быть срочным или постоянным. Сервитуты подлежат государственной регистрации и сохраняются при переходе земельного участка к другому лицу.

Сервитут должен осуществляться способом, наименее обременительным для земельного участка, в отношении которого он установлен.

Собственник земельного участка, обремененного 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 существенным затруднениям в использовании земельного участка, его собственник вправе требовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установивших публичный сервитут, соразмерную плату.

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.

По требованию собственника земельного участка, обремененного сервитутом, сервитут может быть прекращен ввиду прекращения оснований, по которым он был установлен. В случае, если земельный участок в результате обременения сервитутом не может использоваться в соответствии с целевым назначением земельного участка, собственник вправе требовать по суду прекращения сервитута. Особенности данного вещного права следующие:

а) если основанием возникновения прав пожизненного наследуемого владения и прав постоянного пользования земельным участком является свободный от чьих-либо притязаний участок, то основанием сервитута всегда является наличие соседнего используемого участка, интересы надлежащей эксплуатации которого требуют вмешательства в пользование данным земельным участком. Например, невозможность подхода к соседнему землепользованию иным способом, кроме как через данный участок;

б) 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;

в) право сервитута представляет собой узкоцелевое использование земельного участка, выделенного для прохода или проезда, его нельзя использовать под складирование имущества, размещение каких-либо объектов и т.д.;

г) 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;

д) право сервитута носит придаточный 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;

е) право сервитута не порождает у лица, в пользу которого устанавливается данный сервитут, прав на земельный участок, служащий для сервитута (ограниченного пользования им), поскольку сервитут не влечет за собой лишения прав землепользователя на данный земельный участок (п. 2 ст. 274 ГК РФ);

ж) 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. Например, Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» предусмотрено установление сервитута в виде возможности прохода или проезда к месту линии электропередачи для устранения аварий и проведения ремонтных работ. Данный сервитут является бессрочным и действует до тех пор, пока не будет демонтирована линия электропередачи или полностью прекращена ее деятельность.

Итак, сервитут означает право ограниченного пользования одним или несколькими соседними участками. Основы регулирования публичных сервитутов содержатся в земельном законодательстве, частных сервитутов — в гражданском законодательстве.

4.5. Иные права на пользование землей

Право собственности на землю и вещные права на нее являются основными видами прав на землю, но не единственными. Помимо них существуют иные основания пользования земельными участками, не имеющие вещного характера. К числу таковых относятся **права на землю, основанные на обязательственных правоотношениях**. Главные из них — арендные обязательства, согласно которым арендодатель обязуется передать арендатору на определенный срок на возмездных началах определенный договором аренды земельный участок, а арендатор обязуется использовать этот участок в соответствии с условиями этого договора, например пользование землями при проведении изыскательских работ (ст. 606—625 ГК РФ и ст. 22 ЗК РФ).

Особенности обязательств как оснований прав на пользование земельными участками состоят в следующем:

1) *относительный характер данного вида правоотношений*, поскольку они касаются только тех лиц, которые находятся в сфере действия данных отношений — арендодателя и арендатора, права и обязанности которых определены договором аренды;

2) *свобода воли сторон обязательств, на основании которых возникает право на пользование земельным участком*. Она предполагает добровольность заключения договора аренды земельного участка, и если этот договор был заключен под влиянием насилия или иных действий арендатора, парализующих волю арендодателя (собственника или владельца земельного участка), то такой договор может быть признан в судебном порядке недействительным;

3) *договорный характер обязательств по использованию земельных участков*. В отличие от них вещные права и обязанности предусмотрены законом и могут изменяться по усмотрению сторон лишь в случаях, определенных законом. В частности, право землепользователя на разработку общераспространенных полезных ископаемых значительно у́же по своему объему в сравнении с аналогичным правом лица, владеющего земельным участком на праве пожизненного наследуемого владения. Если последний обладает этим правом без согласования с собственником земельного

участка, то землепользователь обязан согласовывать такие действия с собственником земельного участка;

4) *отсутствие специальных решений уполномоченных государственных и муниципальных органов на право пользования земельными участками*, как это имеет место при вещных правах на землю. Право на пользование земельным участком возникает на основе договора (аренды и др.) и факта государственной регистрации этого договора, без которой этот договор может быть признан недействительным;

5) *установленные законом форма и процедура оформления обязательств как основания возникновения права на землепользование*. В частности, устная форма заключения договоров к земельным отношениям неприменима, закон для заключения сделок, имеющих земельно-правовое содержание, предусматривает более усложненную форму по сравнению с иными видами сделок. Это усложнение обусловлено особой ценностью земли как объекта правовых отношений, в силу чего усложненная процедура заключения подобного вида договоров является одним из способов предотвращения нарушений договора. Например, типовая форма договора купли-продажи (купчей) позволяет уже на стадии подготовки этого договора включить в договор необходимые элементы, исключая противоречащие закону условия сделки.

Если возникновение вещных прав на землю устанавливается в административном порядке (решением специально уполномоченных на то государственных или муниципальных органов) и судом (при решении споров), то заключение договоров земельно-правового характера всецело зависит от усмотрения сторон;

6) *возникновение прав на землю из договорных обязательств можно подразделить на права*, дающие возможность осуществлять весь цикл использования земель, полученных по договору (широкие права), и права, дающие возможность осуществлять отдельные функции использования земель (узкие права). Например, получение земельного участка фермером в аренду дает последнему возможность осуществлять весь цикл сельскохозяйственной эксплуатации этого участка; получение же участка по договору на проведение проектно-изыскательских и иных работ

дает право временному землепользователю осуществлять лишь отдельные функции (виды работ) на этом участке[1].

Если первый вид прав выражается в одном договоре аренды земельного участка, то второй — в различных видах договоров, например в договоре подряда на проведение агрохимического обслуживания полей, в договоре на осуществление научно-исследовательских работ, в трудовом договоре сельскохозяйственной организации, являющейся собственником земли, с работником, осуществляющим эксплуатацию закрепленного за ним участка на условиях арендного подряда, и т.д.

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

Аренда земельного участка имеет значительное сходство с вещными правами на землю, но отличается от них следующими признаками:

1) срочным характером правоотношений, так как аренда всегда предполагает заключение арендных обязательств на определенный срок. Этим элементом арендные отношения по использованию земель в определенной мере сходны с правом временного землепользования, однако последнее не имеет, как правило, договорного характера и основывается на административно-правовом акте предоставления земельного участка во временное пользование;

2) возмездным характером использования земель. Если лица, обладающие вещными правами на земельный участок, осуществляют плату за землю в виде установленных ставок налогов в государственную казну, то арендатор земельного участка платит арендодателю арендную плату в размерах, определяемых соглашением сторон по договору аренды. В силу этого возмездность землепользования на основе вещных прав имеет нормированный государством характер,

[1] В юридической литературе отмечается, что следует различать договор аренды и возникающее на его основании право аренды земли, которое предлагается рассматривать в качестве разновидности вещных прав. См.: *Краснов Н. И.* Право пользования землями сельскохозяйственного назначения // Аграрная реформа в Российской Федерации. Правовые проблемы и решения. М., 1998. С. 150 ; *Фомина Л. П.* Трансформация отношений собственности на землю // Земельный вопрос / *Е. С. Строев* [и др.]. М., 1999. С. 243. Однако решение этого вопроса требует внесения соответствующих изменений в ст. 216 ГК РФ, устанавливающую перечень вещных прав.

а возмездность землепользования, вытекающая из договорных отношений, нормируется сторонами в допустимых законом пределах.

При этом плата за арендуемый земельный участок государству не прекращается и ответственным по этим платежам остается лицо, обладающее земельным участком на праве собственности или на основе иных вещных прав на земельный участок;

3) взаимной регламентацией отношений по использованию земель сторонами договора аренды (ст. 22 ЗК РФ). В отличие от вещных прав на земельный участок, которые определены законом, регламентация арендных отношений может устанавливаться и изменяться по взаимному согласию сторон. В частности, стороны могут определить в договоре правила содержания арендатором арендуемого земельного участка, установить обязанности арендодателя оказывать арендатору необходимую помощь в этом содержании, установить обязанность возводить определенные сооружения и строения на арендуемом участке и др.

Однако указанная регламентация должна осуществляться сторонами при условии непротиворечия вводимых сторонами правил аренды земельных участков нормам действующего российского законодательства (ст. 270 ГК РФ и ст. 46, 48 ЗК РФ).

Установленные сторонами условия аренды земельных участков являются нормативными и имеют значение при решении споров, вытекающих из права землепользования. Например, установленная в договоре аренды обязанность арендатора по содержанию дорог общего пользования, проходящих через арендуемый земельный участок, является, в случае невыполнения ее, основанием взыскания с арендатора убытков и применения к нему ответственности за нарушение правил содержания этих дорог;

4) возможностью взаимного воздействия сторон договора аренды друг на друга в случае нарушения или неисполнения договорных обязательств, составляющих внутренний регламент аренды земельных участков. В частности, такое воздействие эффективно осуществляется применением неустойки и других санкций, предусмотренных как законодательством за нарушение договора, так и сторонами при заключении ими договора. Например, стороны вправе устанавливать неустойку в виде денежной суммы, соразмерной убыткам, причиняемым нарушениями договорных

обязательств, поскольку при явной несоразмерности суд вправе при рассмотрении спора уменьшить размер этой неустойки.

Иные виды договоров, на основании которых возникает право пользования земельными участками, характерны наличием в них лишь возможностей осуществления определенного круга действий в отношении этих земельных участков. Например, использование земельного участка для проведения мелиоративных и изыскательских работ дает право подрядчику проводить только такие действия с преобразованием почвенного покрова земельного участка, которые предусмотрены в проектно-сметной документации на эти мелиоративные работы. Совершение иных действий (например, посев сельскохозяйственных культур) допустимо лишь при условии разрешения их в соответствующем договоре и если эти действия необходимы, к примеру, для проверки результатов проведенных мелиоративных мероприятий.

В частности, предприятия, учреждения и организации, осуществляющие изыскательские работы:

— проводят их на всех землях независимо от целевого назначения на основании принятых в установленном порядке решений о проведении этих работ и договоров, заключаемых с собственниками, владельцем, пользователем или арендатором земельного участка. Земельные участки, необходимые для изыскательских работ, не изымаются. В договорах определяется срок проведения работ и размеры платежей за использование земельных участков, обязанности по возмещению убытков и приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

— после приведения земельных участков в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, сдают их по акту собственникам, владельцам, пользователям и арендаторам земельных участков;

— технологии выполнения работ, которых требует занятия земельных участков или их частей под временные постройки, размещение оборудования, техники, складов и прочих сооружений, ограничивающих полностью или частично использование этих земельных участков собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами, выплачивают соответственно земельный налог или арендную плату и полностью возмещают собственникам,

владельцам, пользователям и арендаторам причиненные им убытки.

Указанные иные виды договоров, порождающие право пользования земельными участками, отличаются от договоров аренды земельных участков узкоцелевым характером действий в отношении земель, и практика правового регулирования знает такие формы договорных отношений, как договоры на осуществление поливов сельскохозяйственных угодий, договоры на осуществление агрохимического обслуживания, договоры на компактную застройку земельных участков и т.д. Поскольку предметом этих договорных отношений является определенная функция по использованию земель, такие договоры не подлежат обязательной государственной регистрации.

Таким образом, наряду с вещными правами на земельные участки существуют и обязательственные правоотношения, порождающие права на эти участки, что имеет определенную правовую специфику.

4.6. Основания и правовые последствия прекращения вещных прав на землю

Законодательством определен правовой порядок прекращения прав на земельные участки. Основания прекращения прав на земельные участки разделяются:

— на прекращение права на земельные участки по инициативе правообладателя;

— основания, по которым осуществляется принудительное прекращение права на земельные участки.

Право собственности на земельный участок прекращается при возникновении следующих обстоятельств:

— отчуждении собственником своего земельного участка другим лицам;

— отказе собственника от права собственности на земельный участок;

— принудительном изъятии у собственника его земельного участка в порядке, установленном гражданским законодательством.

Отчуждение собственником своего земельного участка другим лицам осуществляется по договорам купли-продажи, мены, дарения, ренты или иных договоров. Порядок заключения таких договоров регламентируется граждан-

ским законодательством с учетом особенностей, установленных нормами земельных правовых актов, в том числе с учетом ограничений оборотоспособности земельных участков (ст. 27 ЗК РФ). Указанные сделки следует отличать от передачи прав на земельный участок по завещанию, так как это право переходит к другому лицу после смерти собственника. Не могут быть объектами сделок и предоставляться в частную собственность земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота. Земельные участки, ограниченные в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Отчуждение части земельного участка возможно в случае, если земельный участок является делимым (когда в результате сделки образуются самостоятельные земельные участки). Неделимые земельные участки могут отчуждаться только целиком.

Земельным законодательством установлены особые правила для сделок по отчуждению земельных участков отдельных категорий. В частности, при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъект РФ или в случаях, установленных законом субъекта РФ, муниципальное образование имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов.

Отчуждение земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность физических и юридических лиц осуществляется в соответствии с законами о приватизации. Продажа таких участков реализовывается преимущественно на торгах (конкурсах, аукционах) (ст. 38 ЗК РФ).

Отказ от права собственности на земельный участок совершается посредством подачи собственником земельного участка заявления о таком отказе в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Право собственности на этот земельный участок прекращается с даты государственной регистрации прекращения указанного права (ст. 53 ЗК).

При отказе от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком заявление об отказе от права на земельный участок подается в испол-

нительный орган государственной власти или орган местного самоуправления. При отказе от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления на основании заявления об отказе от права на земельный участок в месячный срок со дня получения такого заявления принимает решение о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком.

При отказе от права собственности на земельный участок он приобретает правовой режим бесхозяйной недвижимой вещи, порядок прекращения прав на которую устанавливается гражданским законодательством (ст. 225 ГК РФ).

Отказ от права собственности на земельный участок (подача заявления об отказе) не влечет прекращения прав и обязанностей собственника в отношении соответствующего имущества до приобретения права собственности на него другим лицом (ст. 236 ГК РФ).

В отдельных случаях право собственности на земельный участок может быть прекращено в *принудительном порядке* (п. 2 ст. 235 ГК РФ), когда по основаниям производятся:

— *обращение взыскания на имущество (в частности, на земельный участок) по обязательствам собственника* (ст. 237 ГК РФ) (допускается на основании решения суда, если иной порядок обращения взыскания не предусмотрен законом или договором). Право собственности на земельный участок, на которое обращается взыскание, прекращается у собственника с момента возникновения права собственности на изъятый земельный участок у лица, к которому переходит право собственности;

— *отчуждение имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу* (ст. 238 ГК РФ). Если по основаниям, допускаемым законом, в собственности лица оказалось имущество, которое в силу закона не может ему принадлежать, это имущество должно быть отчуждено собственником в течение года с момента возникновения права собственности на имущество, если законом не установлен иной срок. В случаях, когда имущество не отчуждено собственником в установленные сроки, такое имущество, с учетом его характера и назначения, по решению суда, вынесенному по заявлению органа государствен-

ной власти или органа местного самоуправления, подлежит принудительной продаже с передачей бывшему собственнику вырученной суммы либо передаче в государственную или муниципальную собственность с возмещением бывшему собственнику стоимости имущества, определенной судом. При этом вычитаются затраты на отчуждение имущества;

— *изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков с находящейся на них недвижимостью или без нее для государственных или муниципальных нужд*. В соответствии со ст. 49 ЗК РФ принудительное изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных:

а) *с выполнением международных обязательств РФ*;

б) *размещением объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов* (объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения, использования атомной энергии, обороны и безопасности, федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения, объекты, обеспечивающие космическую деятельность, статус и защиту Государственной границы РФ, линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий, электро-, газо-, тепло— и водоснабжения муниципального значения, автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения);

в) *иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях*, а применительно к изъятию, в том числе путем выкупа, земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов РФ или муниципальной собственности, в случаях, установленных законами субъектов РФ.

Основаниями для принятия решения об изъятии земельных участков у граждан и юридических лиц, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд могут являться генеральные планы городских и сельских поселений, планы зонирования земель и иная, утвержденная в установленном порядке градостроительная или землеустроительная документация.

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.

Порядок выкупа земельного участка, а также недвижимого имущества, находящегося на данном участке, для государственных или муниципальных нужд у его собственника и возмещения убытков, определения выкупной цены земельного участка, выкупаемого для государственных или муниципальных нужд; порядок прекращения прав владения и пользования земельным участком при его изъятии для государственных или муниципальных нужд, права собственника земельного участка, подлежащего выкупу для государственных или муниципальных нужд, устанавливаются гражданским законодательством.

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, федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления, принявший такое решение, может предъявить иск о выкупе земельного участка в суд. Иск о выкупе земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть предъявлен в течение трех лет с момента направления собственнику участка уведомления об изъятии земельного участка. Собственник подлежащего изъятию участка владеет, пользуется и распоряжается участком до достижения соглашения о выкупе участка (до принятия решения судом).

В случае изъятия части земельного участка, если собственник земельного участка не сможет использовать оставшуюся часть по прежнему целевому назначению или она менее минимальной нормы, выкупается весь земельный участок.

Собственнику земельного участка при изъятии его для государственных или муниципальных нужд должна быть возмещена рыночная стоимость земельного участка, если ему не предоставлен бесплатно в собственность равноценный земельный участок.

Расходы, понесенные собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендато-

рами земельных участков, на осуществление застройки земельных участков зданиями капитального типа и проведение других мероприятий, существенно повышающих стоимость земли, после уведомления о предстоящем изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков возмещению не подлежат.

Изъятие земельных участков, в том числе путем их выкупа, для государственных или муниципальных нужд осуществляется после:

— предоставления по желанию лиц, у которых изымаются, земельные участки, равноценных земельных участков либо решения вопроса о возмещении его стоимости;

— возмещения стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых земельных участках;

— возмещения в соответствии со ст. 62 ЗК РФ в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды.

Фактическая передача изымаемого земельного участка и строений, сооружений, насаждений, находящихся на этом участке, новому собственнику, землевладельцу, землепользователю и арендатору (т.е. учреждению, предприятию или организации, в пользу которого изъята земля) происходит, как правило, сразу же после утверждения акта описи и оценки изымаемого имущества. Если изъятие земли связано с переносом каких-либо строений, сооружений или насаждений в другое место, земельный участок передается после завершения работ по этому переносу. Если объектом изъятия является не весь земельный участок, закрепленный за прежним пользователем, а только часть его, изымаемая земля ограничивается в порядке землеустройства, фактическая передача изымаемой земли и находящегося на ней имущества производится после завершения землеустроительных действий.

Возбуждение спора об оценке какой-либо части изымаемого имущества не может служить основанием для приостановления фактической передачи этого имущества.

Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка, на котором оно находится, в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи, а также развитием г. Сочи как горно-климатического курорта регулируются ГК РФ, если иное

не предусмотрено Федеральным законом от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горно-климатического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

— *изъятие земельного участка у собственника ввиду его ненадлежащего использования*: не используется в соответствии с его целевым назначением или используется с нарушением законодательства. Земельный участок может быть изъят у собственника в случаях, когда участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование (ст. 284 ГК РФ). Земельный участок может быть изъят у собственника, если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в частности если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки (ст. 285 ГК РФ).

Орган государственной власти или местного самоуправления, уполномоченный принимать решения об изъятии земельных участков по основаниям, предусмотренным ст. 284 и 285 ГК РФ, а также порядок обязательного заблаговременного предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях определяются земельным законодательством. Если собственник земельного участка письменно уведомит орган, принявший решение об изъятии земельного участка, о своем согласии исполнить это решение, участок подлежит продаже с публичных торгов. Если собственник земельного участка не согласен с решением об изъятии у него участка, орган, принявший решение об изъятии участка, может предъявить требование о продаже участка в суд.

Принудительное прекращение права пожизненного наследуемого владения земельным участком, права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права безвозмездного срочного пользования земельным участком осуществляется при условии неустранения фактов ненадлежащего использования земельного участка после наложения административного взыскания в виде штрафа.

Следует отметить, что согласно общим правилам в тех случаях, когда изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо ввиду ненадлежащего использования земли невозможно без прекращения права собственности на здания, сооружения или другое недвижимое имущество, находящиеся на данном участке, это имущество может быть изъято у собственника путем выкупа государством или продажи с публичных торгов в порядке, предусмотренном соответственно ст. 279—282 и 284—286 ГК РФ. Требование об изъятии недвижимого имущества не подлежит удовлетворению, если государственный орган или орган местного самоуправления, обратившийся с этим требованием в суд, не докажет, что использование земельного участка в целях, для которых он изымается, невозможно без прекращения права собственности на данное недвижимое имущество (данные правила соответственно применяются при прекращении права собственности на недвижимое имущество в связи с изъятием горных отводов, водных объектов и других обособленных природных объектов, на которых находится имущество);

— *реквизиция земельного участка*. Земельный участок может быть временно изъят у его собственника уполномоченными исполнительными органами государственной власти при возникновении обстоятельств чрезвычайного характера (в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах) 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. В случае невозможности возврата реквизированного земельного участка его собственнику возмещается рыночная стоимость этого земельного участка или по его желанию предоставляется равноценный земельный участок. Собственник земель-

ного участка, 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. В случае возникновения обстоятельств чрезвычайного характера, указанных в п. 1 ст. 51 ЗК РФ, при отсутствии необходимости реквизиции земельного участка он может быть временно, на период действия этих обстоятельств, занят для использования в целях, указанных в п. 1 настоящей статьи, с возмещением собственнику земельного участка убытков, причиненных в связи с временным ограничением его прав. 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;

— *конфискация земельного участка*. Земельный участок может быть безвозмездно изъят у его собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления. Конфискация является единственным видом бевозмездного принудительного изъятия земельного участка у собственника по решению суда в виде санкции за совершенные преступления, причем лишь за тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные из корыстных побуждений. Земельный участок может быть конфискован у его собственника в случаях совершения некоторых гражданских правонарушений. В соответствии со ст. 169 ГК РФ за умышленное совершение сделки с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности в виде санкции, предусмотрена возможность безвозмездного изъятия имущества в доход государства;

— *невозможность выдела в натуре земельного участка участнику долевой собственности при ее разделе* (ст. 252 ГК РФ). Если выдел доли в натуре не допускается законом или невозможен, выделяющийся собственник имеет право на выплату ему стоимости его доли другими участниками долевой собственности. Несоразмерность имущества, выделяемого в натуре участнику долевой собственности, его доле в праве собственности устраняется выплатой соответствующей денежной суммы или иной компенсацией. Выплата участнику долевой собственности остальными собственниками компенсации вместо выдела его доли

в натуре допускается с его согласия. В случаях, когда доля собственника незначительна, не может быть реально выделена и он не имеет существенного интереса в использовании общего имущества, суд может и при отсутствии согласия этого собственника обязать остальных участников долевой собственности выплатить ему компенсацию. С получением компенсации в соответствии с настоящей статьей собственник утрачивает право на долю в общем имуществе;

— *признание на основании решения суда права собственности на земельный участок (или часть земельного участка) за собственником недвижимости в случаях невозможности сноса здания, строения или сооружения, находящегося на чужом земельном участке* (ст. 272 ГК РФ, ст. 35 ЗК РФ).

При переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части 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.

В случае перехода права собственности на здание, строение, сооружение к нескольким собственникам порядок пользования земельным участком определяется с учетом долей в праве собственности на здание, строение, сооружение или сложившегося порядка пользования земельным участком.

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.

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

— части здания, строения, сооружения, которая не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка;

— здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке, изъятом из оборота в соответствии со ст. 27 ЗК РФ.

Отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на ограниченном в обороте земельном участке и при-

надлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком, если федеральным законом разрешено предоставлять такой земельный участок в собственность граждан и юридических лиц.

Не допускается 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.

Следует отметить, что основанием для прекращения права собственности на земельный участок в соответствии с гражданским законодательством (ст. 306 ГК РФ) может также являться обращение в государственную собственность земельных участков, находящихся в собственности физических и юридических лиц (национализация) в случае принятия Российской Федерацией закона, прекращающего право собственности (в том числе на земельный участок). Убытки, причиненные собственнику в результате принятия этого акта, в том числе стоимость имущества, возмещаются государством. Споры о возмещении убытков разрешаются судом.

Необходимо особо выделить случай уничтожения земельного участка в результате действия непреодолимой силы как основание прекращения права собственности на этот земельный участок. Естественно, земля как часть окружающей среды, природный объект и пространственный базис не может быть уничтожена, могут иметь место уничтожение или порча земельного участка как объекта права собственности в результате действия непреодолимой силы (например, сход оползня, размыв земельного участка водой в прибрежной зоне и др.).

Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком в соответствии со ст. 45 ЗК РФ прекращаются принудительно:

— при использовании земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель, установленными ст. 7 и 8 ЗК РФ;

— использовании земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки;

— неустранении совершенных умышленно следующих земельных правонарушений:

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

б) нарушение установленного соответствующими нормами ст. 95—100 ЗК РФ режима использования земель особо охраняемых природных территорий, земель природоохранного, рекреационного назначения, земель историко-культурного назначения, особо ценных земель, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению;

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

г) систематическая неуплата земельного налога;

— неиспользовании в случаях, предусмотренных гражданским законодательством, земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом, 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;

— изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд;

— реквизиции земельного участка;

— в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

Решение о принудительном прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком принимается судом в соответствии со ст. 54 ЗК

РФ, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Аренда земельного участка прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством. Прекращение аренды означает прекращение договора аренды земельного участка. Договор аренды заключается на срок, который определяется по соглашению сторон.

Если срок аренды в договоре не определен, договор аренды считается заключенным на неопределенный срок. В этом случае каждая из сторон вправе в любое время отказаться от договора, предупредив об этом другую сторону за один месяц, а при аренде недвижимого имущества — за три месяца. Законом или договором может быть установлен иной срок для предупреждения о прекращении договора аренды, заключенного на неопределенный срок.

По требованию арендодателя договор аренды может быть досрочно расторгнут судом в случаях, когда арендатор:

— пользуется земельным участком с существенным нарушением условий договора или назначением земельного участка либо с неоднократными нарушениями;

— существенно ухудшает качество земель;

— более двух раз подряд по истечении установленного договором срока платежа не вносит арендную плату.

Статья 46 ЗК РФ (п. 2) предусматривает дополнительные к вышеуказанным основания прекращения аренды земельного участка по инициативе арендодателя:

— использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель, предусмотренными ст. 8 ЗК РФ;

— использование земельного участка, которое приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки (не допускается в период полевых сельскохозяйственных работ и иных установленных федеральными законами случаях);

— неустранение совершенного умышленно земельного правонарушения, выражающегося в отравлении, загрязнении, порче или уничтожении плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке,

повлекших за собой причинение вреда здоровью человека или окружающей среде;

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

— изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с правилами, установленными ст. 55 ЗК РФ;

— реквизиции земельного участка в соответствии с правилами, установленными ст. 51 ЗК РФ;

— в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

По требованию арендатора договор аренды может быть досрочно расторгнут судом по основаниям, установленным ст. 620 ГК РФ.

Право безвозмездного срочного пользования земельным участком прекращается по решению лица, предоставившего земельный участок, или по соглашению сторон:

— по истечении срока, на который земельный участок был предоставлен;

— по основаниям, указанным в п. 1 и 2 ст. 45 ЗК РФ.

Право на служебный надел прекращается в силу прекращения работником трудовых отношений, в связи с которыми служебный надел был предоставлен.

Вместе с тем право на служебный надел сохраняется за работником, прекратившим трудовые отношения при переходе его на пенсию по старости или пенсию по инвалидности, а также оставляется за одним из членов семьи работника:

— призванного на действительную срочную военную службу или альтернативную службу, на весь срок прохождения службы;

— поступившего на учебу, на весь срок обучения в образовательном учреждении;

— погибшего в связи с исполнением служебных обязанностей.

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

Прекращение права на служебный надел оформляется решением организации, предоставившей такой служебный надел в пользование.

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

Земельным кодексом определены *основания для прекращения частного и публичного сервитута*: частный сервитут может быть прекращен по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством; публичный сервитут может быть прекращен в случае отсутствия общественных нужд, для которых он был установлен, путем принятия акта об отмене сервитута.

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

Акт об отмене публичного сервитута принимается тем органом государственной власти или местного самоуправления, решением которого он был установлен.

Принудительное прекращение прав собственности пожизненно наследуемого владения земельным участком, права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, права безвозмездного срочного пользования земельным участком в случае его ненадлежащего использования осуществляется по основаниям, предусмотренным п. 2 ст. 45 ЗК РФ и при условии неустранения фактов ненадлежащего использования земельного участка производится в следующем порядке:

— при выявлении указанных нарушений виновные граждане или юридические лица уполномоченным исполнительным органом государственной власти по осуществлению государственного земельного надзора привле-

каются к административной ответственности (штрафу) (ст. 54 ЗК РФ);

— одновременно с наложением штрафа уполномоченным исполнительным органом государственной власти по осуществлению государственного земельного надзора лицу, виновному в нарушении земельного законодательства, выносится предупреждение о допущенных земельных правонарушениях с последующим уведомлением органа, предоставившего земельный участок. Форма предупреждения о допущенном земельном правонарушении утверждена постановлением Правительства РФ от 15.11.2006 № 689;

— 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;

— орган государственной власти или орган местного самоуправления направляет в суд заявление о прекращении права на земельный участок. По истечении десятидневного срока с момента принятия решения суда о прекращении права на земельный участок исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления направляет заявление о государственной регистрации прекращения права на земельный участок с приложением акта в орган государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Прекращение права на земельный участок не освобождает лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, от возмещения причиненного вреда.

Решение об изъятии земельного участка ввиду ненадлежащего использования земельного участка может быть обжаловано в судебном порядке. В этом случае исполнение принятого постановления или решения не производится, а требование о принудительном прекращении прав на земельный участок предъявляется в суд. Государственная регистрация прекращения прав на земельный участок не производится до решения суда.

Защита права собственности и других вещных прав осуществляется в рамках гражданско-правовой защиты. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45 Конституции РФ).

В зависимости от вида посягательства на права собственника можно выделить следующие способы защиты: вещно-правовые, обязательственно-правовые и иные.

Основным из них является вещно-правовой способ, который реализуется путем предъявления виндикационного иска, негаторного иска, а также (в том числе предъявлением иска) возмещением убытков.

Виндикационный иск (ст. 301 ГК РФ) — иск собственника к незаконно владеющему собственнику об изъятии имущества в натуре. Объектом иска является определенное спорное имущество, сохранившееся в натуре. Истцом выступает собственник или титульный владелец, утративший владение. Ответчиком является владелец имущества, незаконность владения которого предстоит доказывать.

Негаторный иск (ст. 304 ГК РФ) — иск об устранении препятствий в осуществлении прав собственности, не связанных с лишением владения, т.е. иск о прекращении таких нарушений, которые хотя и не соединены с лишением собственника владения имуществом, однако мешают ему в реализации других правомочий собственника. Объектом иска является устранение длящегося правонарушения. Истцом будет являться собственник, а также титульный владелец (ст. 305 ГК РФ). Ответчиком станет лицо, которое своим противоправным поведением создает препятствия, мешающие осуществлению прав собственности.

«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» утверждены постановлением Правительства РФ от 07.05.2003 № 262.

Убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд, включаются в плату за изымаемый земельный участок (выкупную цену).

Плата за земельный участок, изымаемый для государственных или муниципальных нужд (выкупная цена), сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником участка. Соглашение включает обязательство Российской Федерации и ее субъекта 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 участка, изымаемого для государственных или муниципальных нужд, другой земельный участок с зачетом его стоимости в выкупную цену.

Основанием для возмещения убытков собственникам земельных участков является:

— соглашение о временном занятии земельного участка между собственником земельного участка и лицом, в пользу которого осуществляется временное занятие земельного участка;

— акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ограничении прав собственника земельного участка, соглашение о сервитуте;

— акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ухудшении качества земель в результате деятельности других лиц;

— решение суда.

Основанием для возмещения убытков землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков является:

— акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд;

— соглашение о временном занятии земельного участка между землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка и лицом, в пользу которого осуществляется временное занятие земельного участка;

— акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ограничении прав землепользователя, землевладельца, арендатора земельного участка, соглашение о сервитуте;

— акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ухудшении качества земель в результате деятельности других лиц;

— решение суда.

Возмещение убытков осуществляется: органами государственной власти или местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов; лицами, в пользу которых изымаются земельные участки или ограничиваются права на них; 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 собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, определяется по соглашению сторон и рассчитывается в соответствии с методическими рекомендациями, утверждаемыми Росреестром по согласованию с Минэкономразвития России.

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 упущенная 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 землепользователям, землевладельцам, арендаторам земельных участков ограничением их 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.

В соответствии с п. 1 ст. 57 ЗК РФ *возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, подлежат убытки*, причиненные:

1) изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд (*возмещаются землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков*);

2) ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц;

3) временным занятием земельных участков;

4) ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

В случаях, предусмотренных абз. 1, 2 и 4 п. 1 ст. 57 ЗК РФ, убытки возмещаются собственникам земельных участков;

5) изменением целевого назначения земельного участка на основании ходатайства органа государственной власти или органа местного самоуправления о переводе земельного участка из состава земель одной категории в другую без согласования с правообладателем земельного участка.

Возмещению подлежит стоимость:

— жилых домов, объектов культурно-бытового назначения, производственных и иных зданий и сооружений или расходы по переносу их на новое место;

— незавершенного производства (вспашки, внесения удобрений, посева и других работ);

— плодово-ягодных, защитных и иных выращенных хозяйством многолетних насаждений;

— урожая сельскохозяйственных культур, а также другие убытки землепользователей, связанные с изъятием земельных участков или временным занятием их.

При расчетах размеров возмещения убытки собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков определяются с учетом стоимости их имущества на день, предшествующий принятию решения об изъятии земельных участков, о временном занятии земельных участков или об ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков (п. 4 ст. 57 ЗК РФ). Данная норма является специальной по отношению к п. 3 ст. 393 ГК РФ, согласно которому, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором, при определении убытков принимаются во внимание цены, существовавшие в том месте, где обязательство должно было быть исполнено, в день добровольного удовлетворения должником требования кредитора, а если требование добровольно удовлетворено не было, в день предъявления иска. Исходя из обстоятельств суд может удовлетворить требование о возмещении убытков, принимая во внимание цены, существующие в день вынесения решения.

Стоимость имущества с учетом ст. 281 ГК РФ должна быть рыночной, т.е. такой, по какой имущество (земельный участок, строения на нем и т.д.) могло быть продано при добровольном отчуждении.

Убытки принято классифицировать на реальный ущерб и упущенную выгоду. Под реальным ущербом понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или

должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (п. 2 ст. 15 ГК РФ). Согласно п. 2 ст. 15 ГК РФ под убытками понимаются также неполученные доходы, которое лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

В частности, под неполученным доходом (упущенной выгодой) обычно понимается стоимость сельхозпродукции, которую потерпевший получил бы со своего участка, если бы его права не были бы нарушены. Понесенные расходы могут быть самыми разнообразными. Например, по делам о возмещении убытков, причиненных изъятием земельных участков, предоставленных для сельскохозяйственной деятельности, реальный ущерб определяется исходя из стоимости приобретенных семян, минеральных удобрений, посадочного материала (не использованы, пропущены сроки внесения). При этом учитываются материальные затраты по обработке земель в виде расходов на содержание и эксплуатацию оборудования, расходы по заработной плате, амортизационные отчисления, транспортно-заготовительные расходы по приобретению и расходованию дизтоплива, смазочных материалов, арендная плата (при авансовой оплате), расходы по уплате санкций и т.д.

По делам о возмещении убытков, причиненных изъятием земельных участков, предоставленных для строительства, реальный ущерб определяется исходя из стоимости затрат: по проведению проектно-изыскательских и других работ, по отводу земельного участка, изготовлению технического паспорта на проектирование, изготовлению проектно-сметной документации, по оплате экспертизы проекта, работ за разбивку осей, строительно-монтажных работ, проведенных на изъятом участке, а также стоимости ограждения, расходов по благоустройству строительной площадки и т.д.

При определении размера убытков, причиненных арендаторам земельных участков изъятием земельных участков для государственных и 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.

Следует отметить, что предоставление сельскохозяйственных угодий для строительства и других несельскохозяйственных целей может иметь место только в исключительных случаях и при условии, что в районе размещения строительных и других объектов нет земель запаса или несельскохозяйственных земель, которые могут быть использованы для указанных целей.

Организации, предприятия и учреждения, получившие во временное пользование земли сельскохозяйственного назначения для строительства, разработки полезных ископаемых и т.п., в случае отсутствия надобности в этих землях или по окончании срока использования обязаны своими силами и за свой счет привести их в состояние, пригодное для использования в сельском хозяйстве, и возвратить их прежним пользователям.

Некоторые вопросы возмещения убытков регламентируются в ст. 32 ЖК РФ.

Жилое помещение может быть изъято у собственника путем выкупа в связи с изъятием соответствующего земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Выкуп части жилого помещения допускается не иначе как с согласия собственника. В зависимости от того, для чьих нужд изымается земельный участок, выкуп жилого помещения осуществляется Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием.

По соглашению с собственником жилого помещения ему может быть предоставлено взамен изымаемого жилого помещения другое жилое помещение с зачетом его стоимости в выкупную цену. Независимо от возмещения стоимости сносимых строений или предоставления квартир собственнику жилого помещения возмещается стоимость плодово-ягодных насаждений и посевов.

Собственник жилого помещения не позднее чем за год до предстоящего изъятия данного помещения должен быть уведомлен в письменной форме о принятом решении об изъятии принадлежащего ему жилого помещения, о дате такого решения органом, принявшим решение об изъятии. Выкуп жилого помещения до истечения года со дня получения собственником такого уведомления допускается только с согласия собственника.

Выкупная цена жилого помещения, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником жилого помещения. Соглашение включает в себя обяза-

тельство Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования уплатить выкупную цену за изымаемое жилое помещение.

При определении выкупной цены жилого помещения в нее включается рыночная стоимость жилого помещения, а также все убытки, причиненные собственнику жилого помещения его изъятием, включая убытки, которые он несет в связи с изменением места проживания, временным пользованием иным жилым помещением до приобретения в собственность другого жилого помещения, переездом, поиском другого жилого помещения для приобретения права собственности на него, оформлением права собственности на другое жилое помещение, досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду.

Граждане и их семьи, выразившие желание получить квартиры взамен домов, принадлежащих им на праве собственности и сносимых в связи с отводом земельных участков для государственных и муниципальных нужд, получают квартиры в благоустроенных домах. При этом жилая площадь предоставляемых квартир не должна быть меньше установленных норм жилой площади в расчете на одного человека.

В соответствии со ст. 27 ЗК РФ ограничение прав собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков в случаях возникновения государственных или муниципальных нужд устанавливается в соответствии с принятыми решениями о территориальном планировании использования земель, о зонировании земель, об установлении публичных сервитутов и в иных случаях, установленных законом.

4.7. Государственная регистрация прав на земельные участки и сделок с ними. Документы, удостоверяющие права на земельные участки

Права граждан и юридических лиц на земельные участки, а также обязанности по их использованию возникают на основании постановлений органов государственной власти и решений органов местного самоуправления и договоров с ними; договоров и иных сделок с землей между гражданами и юридическими лицами; приобретательной

давности, за исключением прав собственности на земельные участки из государственных или муниципальных земель; решения суда, установившего права на земельный участок и иных действий граждан, а также событий, с которыми закон связывает возникновение права на земельные участки и обязанностей по их использованию.

Возврат земельных участков гражданам Российской Федерации и юридическим лицам РФ, у которых они были изъяты до 1991 г., не допускается. Они вправе приобрести земельные участки на общих основаниях или особых условиях, установленных федеральными законами. В соответствии с п. 3 ст. 25 ЗК РФ не подлежат возврату земельные участки, не подлежит возмещению или компенсации стоимость земельных участков, которые были национализированы до 1 января 1991 г. в соответствии с законодательством, действовавшим на момент национализации земельных участков.

Гражданин или юридическое лицо, получившие в установленном законом порядке земельный участок в собственность, обязаны юридически документально удостоверить свою земельную собственность, т.е. осуществить регистрацию права на земельный участок. Права на земельные участки, предусмотренные гл. III и IV ЗК РФ, удостоверяются документами в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним». 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 (ст. 26 ЗК РФ).

Государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права на земельный участок. Оно может быть оспорено только в судебном порядке. Данная государственная регистрация — юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения права на недвижимое имущество в соответствии с ГК РФ.

Государственная регистрация прав проводится на всей территории РФ по установленной системе записей о правах на каждый объект недвижимого имущества в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество

и сделок с ним (далее — Единый государственный реестр прав). В соответствии с Правилами ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденными постановлением Правительства РФ от 18.02.1998 № 219, датой государственной регистрации прав является день внесения соответствующих записей о правах в Единый государственный реестр прав.

Права на земельные участки возникают с момента государственной регистрации соответствующих прав на них.

Государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляет Росреестр и его территориальные органы, действующие в соответствующих регистрационных округах. Регистрационный округ — территория, на которой осуществляет государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним территориальный орган Росреестра (приказ Минюста России от 03.12.2004 № 185 «О создании регистрационных округов, в границах которых действуют территориальные органы Федеральной регистрационной службы»).

Государственная регистрация прав на объекты недвижимого имущества, расположенные на территории более одного регистрационного округа, и сделок с ними осуществляется непосредственно Росреестром.

Права на недвижимое имущество, возникшие до момента вступления в силу Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним», признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации, введенной данным Федеральным законом. Государственная регистрация таких прав проводится по желанию их обладателей.

Государственная регистрация прав, осуществляемая в отдельных субъектах РФ и муниципальных образованиях до вступления в силу названого Федерального закона, является юридически действительной.

Государственная регистрация возникшего до введения в действие Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним» права на объект недвижимого имущества требуется при государственной регистрации возникших после введения в действие этого Федерального закона перехода данного права, его ограничения (обременения) или совершенной после введения в действие данного Федерального закона сделки с объектом недвижимого имущества.

Основаниями для государственной регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество и сделок с ним являются:

— акты, изданные органами государственной власти или органами местного самоуправления в рамках их компетенции и в порядке, который установлен законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания;

— договоры и другие сделки в отношении недвижимого имущества, совершенные в соответствии с законодательством, действовавшим в месте его расположения на момент совершения сделки;

— свидетельства о праве на наследство;

— вступившие в законную силу судебные акты;

— акты (свидетельства) о правах на недвижимое имущество, выданные уполномоченными органами государственной власти в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания;

— иные акты передачи прав на недвижимое имущество и сделок с ним в соответствии с законодательством, действовавшим в месте передачи на момент ее совершения;

— иные документы, которые в соответствии с законодательством РФ подтверждают наличие, возникновение, прекращение, переход, ограничение (обременение) прав.

Проверка юридической силы представленных на государственную регистрацию прав правоустанавливающих документов осуществляется территориальным органом Росреестра, осуществляющим государственную регистрацию прав.

Государственная регистрация права собственности гражданина на земельный участок, предоставленный до введения в действие ЗК РФ для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства на праве собственности, пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, либо если в акте, свидетельстве или другом документе, устанавливающих или удостоверяющих право гражданина на данный земельный участок, не указано право, на котором предоставлен такой земельный участок, или невозможно определить вид этого права, осуществляется с уче-

том особенностей, установленных ст. 25.2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним». Основанием для государственной регистрации права собственности гражданина на указанный земельный участок является следующий документ:

— акт о предоставлении такому гражданину данного земельного участка, изданный органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах его компетенции и в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте издания такого акта на момент его издания;

— акт (свидетельство) о праве такого гражданина на данный земельный участок, выданный уполномоченным органом государственной власти в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте издания такого акта на момент его издания;

— выдаваемая органом местного самоуправления выписка из похозяйственной книги о наличии у такого гражданина права на данный земельный участок (в случае, если этот земельный участок предоставлен для ведения личного подсобного хозяйства);

— иной документ, устанавливающий или удостоверяющий право такого гражданина на данный земельный участок.

Не допускается государственная регистрация права собственности гражданина на указанный земельный участок в случае, если такой земельный участок в соответствии с федеральным законом не может быть предоставлен в частную собственность.

Государственная регистрация права собственности гражданина на указанный земельный участок в случае, если к такому гражданину перешло в порядке наследования или по иным основаниям право собственности на расположенное на данном земельном участке здание (строение) или сооружение, осуществляется по правилам ст. 25.2. При этом вместо документа, устанавливающего или удостоверяющего право такого гражданина на данный земельный участок, в качестве основания осуществления государственной регистрации права собственности такого гражданина на данный земельный участок могут быть представлены следующие документы:

— свидетельство о праве на наследство либо иной документ, устанавливающий или удостоверяющий право соб-

ственности такого гражданина на указанное здание (строение) или сооружение;

— один из документов (предусмотренных п. 2 ст. 25.2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним»), устанавливающих или удостоверяющих право гражданина — любого прежнего собственника указанного здания (строения) или сооружения на данный земельный участок.

С 1 сентября 2006 г. вступил в силу Федеральный закон от 30.06.2006 № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» (так называемый закон о «дачной амнистии»), который регламентировал порядок государственной регистрации прав собственности на некоторые объекты недвижимого имущества. В связи с чем Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» был дополнен ст. 25.3 «Особенности государственной регистрации права собственности на некоторые создаваемые или созданные объекты недвижимого имущества».

Суть «дачной амнистии» состоит в упрощении порядка оформления права собственности на участки и строения, полученные и построенные до 2001 г. При этом неважно, на каком праве была предоставлена земля: на праве собственности, постоянного (бессрочного) пользования, пожизненно наследуемого владения или вообще без указания права — в каждом из этих случаев можно зарегистрировать за собой право собственности, за исключением случаев, когда участок передавался во временное пользование (аренду) либо был получен после введения в действие ЗК РФ, — «дачная амнистия» к таким случаям не применяется.

Важно также отметить, что «дачная амнистия» действует в отношении участков, предоставленных для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства в городах, поселках и сельских населенных пунктах.

Если участок фактически окажется большей площади, чем по документам, государство разрешает оформить такой участок в собственность по фактической площади, если это не нарушает прав соседей и если излишки не превышают определенную площадь. Эта норма излишков устанавлива-

ется в каждом регионе отдельно и составляет, как правило, 400—600 кв. м.

Статья 25.3 является специальной и определяет перечень объектов недвижимого имущества, на которые распространяется действие данной нормы.

К таким объектам относятся:

— *объекты недвижимого имущества*, для строительства или реконструкции которых не требуется выдачи разрешения на строительство. В соответствии с п. 17 ст. 51 ГрК РФ разрешения на строительство не требуется, в частности, в случаях строительства гаража на земельном участке, предоставленном физическому лицу для целей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, или строительства на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства или дачного хозяйства, строительства объектов, не являющихся объектами капитального строительства, строений и сооружений вспомогательного характера;

— *объекты индивидуального жилищного строительства*, создаваемые или созданные на земельном участке, предназначенном для индивидуального жилищного строительства.

— *объекты индивидуального строительства*, создаваемые или созданные на земельном участке, расположенном в границе населенного пункта и предназначенном для ведения личного подсобного хозяйства (приусадебном земельном участке).

Основаниями для государственной регистрации права собственности на указанные создаваемые или созданные объекты недвижимого имущества являются:

— документы, подтверждающие факт создания такого объекта недвижимого имущества и содержащие его описание;

— правоустанавливающий документ на земельный участок, на котором расположен такой объект недвижимого имущества.

Представления правоустанавливающего документа на указанный земельный участок не требуется в случае, если право заявителя на этот земельный участок ранее зарегистрировано в установленном Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» порядке.

Не допускается осуществление государственной регистрации права собственности на соответствующий созда-

ваемый или созданный объект недвижимого имущества, если сведения о земельном участке, на котором расположен такой объект недвижимого имущества, отсутствуют в государственном кадастре недвижимости, за исключением случая, если:

— право на указанный земельный участок ранее зарегистрировано в установленном Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» порядке;

— указанный земельный участок предназначен для ведения дачного хозяйства или садоводства и если представлено заключение правления соответствующего садоводческого или дачного некоммерческого объединения, подтверждающее, что создаваемый или созданный объект недвижимого имущества расположен в пределах границ указанного земельного участка;

— для строительства, реконструкции соответствующего создаваемого или созданного объекта недвижимого имущества не требуется в соответствии с законодательством РФ выдачи разрешения на строительство либо указанный земельный участок предназначен для ведения личного подсобного хозяйства и если представлено заключение органа местного самоуправления соответствующего поселения или городского округа, подтверждающее, что создаваемый или созданный объект недвижимого имущества расположен в пределах границ указанного земельного участка.

Необходимо отметить, что документом, подтверждающим факт создания объекта недвижимого имущества на предназначенном для ведения дачного хозяйства или садоводства земельном участке либо факт создания гаража или иного объекта недвижимого имущества (если для строительства, реконструкции такого объекта недвижимого имущества не требуется в соответствии с законодательством РФ выдача разрешения на строительство) и содержащим описание такого объекта недвижимого имущества, является декларация о таком объекте недвижимого имущества (приказ Минэкономразвития России от 03.11.2009 № 447 «Об утверждении формы декларации об объекте недвижимого имущества»). Все сведения в декларацию гражданин вносит сам.

Документами, подтверждающими факт создания объекта индивидуального жилищного строительства на земельном участке, предназначенном для индивидуального жилищ-

ного строительства, или факт создания объекта индивидуального жилищного строительства на земельном участке, расположенном в черте поселения и предназначенном для ведения личного подсобного хозяйства (на приусадебном земельном участке), и содержащими описание такого объекта индивидуального жилищного строительства, являются кадастровый паспорт (приказ Минюста России от 18.02.2008 № 32 «Об утверждении форм кадастровых паспортов здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, помещения, земельного участка») такого объекта индивидуального жилищного строительства и разрешение органа местного самоуправления на ввод такого объекта индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию или в случае, если такой объект индивидуального жилищного строительства является объектом незавершенного строительства, разрешение на строительство. До 1 марта 2015 г. кадастровый паспорт объекта индивидуального жилищного строительства является единственным документом, подтверждающим факт создания такого объекта индивидуального жилищного строительства на указанном земельном участке и содержащим его описание.

С 1 марта 2010 г. вступили в силу новые поправки в законы «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Новизна их состоит в следующем.

1. Теперь можно сразу подать заявление и документы как для оформления государственного кадастрового учета, так и на государственную регистрацию прав. Причем к документам на государственную регистрацию прав не обязательно прилагать кадастровый паспорт земельного участка.

Ранее, чтобы зарегистрировать право собственности на земельный участок, записи о котором отсутствуют в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, надо было сначала подать заявление о его постановке на кадастровый учет, получить кадастровый паспорт. И только потом обращаться за регистрацией прав, т.е. посетить территориальный орган Росреестра как минимум четыре раза. Теперь достаточно будет двух визитов. При этом установленные сроки процедур остаются прежними: для постановки на кадастровый учет отводится 20 рабочих дней, для регистрации прав — месяц.

2. Все документы, необходимые для государственной регистрации, можно отправить по почте заказным письмом с объявленной ценностью, описью вложения и уведомлением о вручении. При этом у нотариуса надо обязательно заверить подлинность подписи на заявлении.

3. Если до 1 марта 2010 г., чтобы получить сведения о зарегистрированных правах на объект недвижимости, надо было лично приехать в территориальный орган «по месту жительства» недвижимости или уполномочить на это своего представителя (например, гражданин проживает в Москве, а земельный участок расположен во Владимирской области и ему приходилось обращаться в Управление Росреестра по Владимирской области). Ныне эта процедура упрощена, поскольку было введено такое понятие, как экстерриториальный запрос о предоставлении сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав, и можно подавать заявление по месту своего жительства. В упомянутом случае — в Управление Росреестра по Москве, которое само свяжется с соответствующим органом Росреестра по Владимирской области. Выписка из госреестра будет предоставляться в течение 14 рабочих дней с даты получения запроса.

4. Для получения сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав, гражданин вправе не только лично явиться в территориальный орган, как это было предусмотрено ранее, но и направить запрос по почте и получить ответ аналогичным способом. Можно также получить необходимые сведения на интернет-портале государственных услуг Росреестра.

Государственная регистрация аренды земельного участка проводится посредством государственной регистрации договора аренды. Договоры аренды земельного участка, субаренды земельного участка, заключенные на срок менее чем один год, не подлежат государственной регистрации, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

С заявлением о государственной регистрации договора аренды земельного участка может обратиться одна из сторон договора аренды. Если в аренду сдается земельный участок (участок недр) или часть его, к договору аренды, представляемому на государственную регистрацию прав, прилагается кадастровый паспорт земельного участка с указанием части его, сдаваемой в аренду.

Государственная регистрация сервитутов проводится в Едином государственном реестре прав на основании заявления собственника земельного участка или лица, в пользу которого установлен сервитут, при наличии у последнего соглашения о сервитуте. Сервитут вступает в силу после его регистрации в Едином государственном реестре прав. Если сервитут относится к части земельного участка, к документам, в которых указываются содержание и сфера действия сервитута, прилагается кадастровый паспорт земельного участка, на котором отмечена сфера действия сервитута, или кадастровая выписка о таком земельном участке, содержащая внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения о части такого земельного участка, на которую распространяется сфера действия сервитута. Если сервитут относится ко всему земельному участку, предоставления кадастрового паспорта земельного участка или кадастровой выписки о земельном участке не требуется.

Государственная регистрация прав на земельные участки, образуемые при разделе или объединении земельных участков, находящихся в собственности одного лица, осуществляется на основании заявления такого лица. Государственная регистрация прав на земельные участки, образуемые при разделе, объединении или перераспределении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании *заявления исполнительного органа государственной власти, органа местного самоуправления* или действующего по их поручению лица либо на основании заявления лиц, которым такие земельные участки предоставлены в соответствии с ЗК РФ.

Основанием для государственной регистрации прав собственности и иных вещных прав на земельные участки, образуемые при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, является:

— решение о разделе или об объединении находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков;

— соглашение о разделе, об объединении, о перераспределении земельных участков или о выделе из земельных участков;

— иной документ, на основании которого в соответствии с федеральными законами осуществляется образование земельных участков.

Обязательными приложениями к указанным выше документам, представляемым для проведения государственной регистрация прав в данном случае, являются:

— правоустанавливающий документ на земельный участок, из которого образованы земельные участки. Представления правоустанавливающего документа не требуется в случае, если право на соответствующий земельный участок ранее было зарегистрировано в установленном Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним» порядке;

— согласие в письменной форме лиц на образование земельных участков в случае, если необходимость такого согласия предусмотрена ЗК РФ.

Государственная регистрация прав осуществляется одновременно в отношении всех земельных участков, образуемых при разделе, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков (данное положение не применяется при государственной регистрации прав на земельные участки, образуемые при разделе, объединении земельных участков или выделе из земельных участков, предоставленных садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению граждан, а также на земельные участки, образуемые при выделе из земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в общей долевой собственности более чем пяти лиц).

Одновременно с государственной регистрацией права собственности и иных вещных прав на образуемые земельные участки осуществляется государственная регистрация ограничений (обременений) прав на такие земельные участки. Отсутствие государственной регистрации права на земельный участок, из которого при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, не является препятствием для осуществления государственной регистрации прав на образуемые земельные участки.

Государственная регистрация прекращения права собственности на земельный участок вследствие отказа от права собственности на него осуществляется на основании заявления собственника земельного участка. К заявлению прилагается правоустанавливающий документ на земельный участок. Представления правоустанавливающего документа на земельный участок не требуется в случае, если право собственности на такой земельный участок

ранее было зарегистрировано в установленном Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним» порядке.

В течение пяти дней с даты государственной регистрации прекращения права собственности на земельный участок вследствие отказа от права собственности на него орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, обязан направить уведомление об этом в орган государственной власти субъекта РФ, если такой земельный участок относится к собственности субъекта РФ, или в орган местного самоуправления, если земельный участок относится к собственности муниципального образования, а также лицу, подавшему заявление об отказе от права собственности на такой земельный участок.

Проведенная государственная регистрация возникновения и перехода прав на земельный участок удостоверяется свидетельством о государственной регистрации прав. Форма свидетельств и специальной надписи устанавливается Правилами ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Государственная регистрация прав проводится не позднее чем в месячный срок со дня приема заявления и документов, необходимых для государственной регистрации, если иные сроки не установлены федеральным законом.

Формы свидетельства о государственной регистрации, введенные отдельными субъектами РФ и администрациями городов до установления единой формы свидетельства, признаются юридически действительными.

Единый государственный реестр прав содержит информацию о существующих и прекращенных правах на объекты недвижимого имущества, данные об указанных объектах и сведения о правообладателях. Неотъемлемой частью Единого государственного реестра прав являются дела, включающие в себя правоустанавливающие документы на недвижимое имущество, и книги учета документов. Идентификация земельного участка в Едином государственном реестре прав осуществляется по кадастровому номеру, который присваивается ему в порядке, установленном Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости».

Государственные акты, свидетельства и другие документы, удостоверяющие права на землю и выданные до введения в действие Федерального закона «О государственной

регистрации прав на недвижимость и сделок с ним», имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав.

Государственная регистрация прав на земельный участок включает внесение в Единый государственный реестр прав: сведений о лице, приобретающем право на земельный участок; описание земельного участка (категория земель, цель использования, виды угодий, площадь, доля в общем владении, границы, кадастровый номер и другие характеристики); сведений об условиях предоставления земельного участка, о сервитутах, об ограничениях и обременениях в его использовании; сведений о совершенных сделках и иных действиях по распоряжению земельным участком, сведений о наложении запрета на совершение сделок с земельным участком; решений уполномоченного органа о включении земельного участка в зону отчуждения для государственных и муниципальных нужд; иных сведений, установленных правилами ведения Единого государственного реестра прав.

За государственную регистрацию прав взимается государственная пошлина в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах (ст. 333.33 НК РФ). Государственная регистрация возникшего до введения в действие Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним» права на объект недвижимого имущества проводится при государственной регистрации перехода данного права или сделки об отчуждении объекта недвижимого имущества без уплаты государственной пошлины. В иных случаях, предусмотренных п. 2 ст. 6 названного Федерального закона, за государственную регистрацию возникшего до введения в действие указанного Федерального закона права на объект недвижимого имущества взимается государственная пошлина в размере, равном половине установленного размера государственной пошлины за государственную регистрацию прав.

За предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме, а также за предоставление информации, указанной в п. 6 ст. 7 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним», взимается плата (приказ Минэкономразвития России от 16.12.2010 № 650

«О порядке взимания и возврата платы за предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме, и размерах такой платы»). Сведения о зарегистрированных правах на объекты недвижимого имущества бесплатно предоставляются в органы по учету государственного и муниципального имущества в объеме, который необходим для работы указанных органов.

В соответствии с законами РФ информация о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним бесплатно предоставляется по запросам:

— правоохранительных органов, судов, судебных приставов-исполнителей по находящимся в производстве уголовным и гражданским делам;

— органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

— налоговых органов на территории, находящейся в их юрисдикции;

— государственных органов по контролю за использованием и охраной земель и других природных ресурсов;

— органов государственной статистики;

— федерального антимонопольного органа и его территориальных органов на территориях, находящихся под юрисдикцией указанных территориальных органов;

— Председателя Счетной палаты РФ, его заместителя и аудиторов Счетной палаты РФ;

— арбитражного управляющего в деле о банкротстве в отношении принадлежащих соответствующему должнику объектов недвижимого имущества;

— иных определенных федеральными законами органов и организаций.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, органы по учету государственного и муниципального имущества, другие организации, имеющие сведения, необходимые для государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества, в срок не более чем 10 дней с даты обращения обязаны предоставлять такие сведения правообладателям бесплатно или за плату, установленную законодательством РФ, а также бесплатно органам, осуществляющим государственную регистрацию прав.

Государственная регистрация прав может быть приостановлена государственным регистратором при возникновении у него сомнений в наличии оснований для государственной регистрации прав, а также в подлинности представленных документов или достоверности указанных в них сведений. Государственный регистратор обязан в день принятия решения о приостановлении государственной регистрации прав в письменной форме уведомить заявителя (заявителей) о приостановлении государственной регистрации прав и об основаниях принятия такого решения. Заявители вправе представить дополнительные доказательства наличия у них оснований для государственной регистрации прав, а также подлинности документов и достоверности указанных в них сведений.

Государственная регистрация прав может быть приостановлена не более чем на месяц (не считая срока, указанного в п. 3 ст. 13 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним»). Если в течение указанного срока не будут устранены причины, препятствующие государственной регистрации прав, государственный регистратор обязан отказать заявителю в государственной регистрации прав и сделать об этом соответствующую запись в книге учета документов.

Государственная регистрация прав на земельный участок приостанавливается также в случае, если в государственном кадастре недвижимости в отношении такого земельного участка отсутствуют кадастровые сведения о координатах характерных точек границ такого земельного участка или одна из границ такого земельного участка пересекает одну из границ другого земельного участка в соответствии с внесенными в государственный кадастр недвижимости сведениями о последнем, за исключением случаев, указанных в п. 1 ст. 19 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним».

Государственная регистрация прав может быть приостановлена не более чем на три месяца на основании поступившего в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, заявления в письменной форме правообладателя, стороны или сторон сделки либо уполномоченного им или ими на то лица при наличии у него надлежаще оформленной доверенности. В заявлении указываются причины, послужившие основанием для приостановления

государственной регистрации прав, и срок, необходимый для такого приостановления.

В порядке, установленном законодательством, государственная регистрация прав может быть приостановлена на основании определения или решения суда.

В государственной регистрации прав может быть отказано в случаях, если:

— право на земельный участок, о государственной регистрации которого просит заявитель, не является правом, подлежащим государственной регистрации прав в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним»;

— с заявлением о государственной регистрации прав обратилось ненадлежащее лицо;

— документы, представленные на государственную регистрацию прав, по форме или содержанию не соответствуют требованиям действующего законодательства;

— акт государственного органа или акт органа местного самоуправления о предоставлении прав на земельный участок признан недействительным с момента его издания в соответствии с законодательством, действовавшим в месте его издания на момент издания;

— лицо, выдавшее правоустанавливающий документ, не уполномочено распоряжаться правом на земельный участок;

— лицо, которое имеет права, ограниченные определенными условиями, составило документ без указания этих условий;

— правоустанавливающий документ о земельном участке свидетельствует об отсутствии у заявителя прав на данный земельный участок;

— правообладатель не представил заявление и иные необходимые документы на государственную регистрацию ранее возникшего права на земельный участок, наличие которых необходимо для государственной регистрации перехода данного права, его ограничения (обременения) или совершенной после введения указанного Федерального закона сделки с земельным участком;

— не представлены документы, необходимые для государственной регистрации прав;

— имеются противоречия между заявленными правами и уже зарегистрированными правами;

— осуществление государственной регистрации права собственности не допускается в соответствии с п. 1.2 ст. 20, п. 5 ст. 25.2, п. 2 ст. 25.3 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним».

При принятии решения об отказе в государственной регистрации прав заявителю в письменной форме в срок не более пяти дней после окончания срока, установленного для рассмотрения заявления, направляется сообщение о причине отказа и копия указанного сообщения помещается в дело правоустанавливающих документов.

Наличие судебного спора о границах земельного участка не является основанием для отказа в государственной регистрации прав на него.

При отказе в государственной регистрации права уплаченная государственная пошлина за государственную регистрацию права не возвращается. При прекращении государственной регистрации прав на основании соответствующих заявлений сторон договора возвращается половина суммы, уплаченной в виде государственной пошлины за государственную регистрацию прав.

Отказ в государственной регистрации прав может быть обжалован заинтересованным лицом в суд, арбитражный суд.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте понятия собственности на землю в экономическом и юридическом смысле.
2. Каковы правомочия собственников земли и в чем содержание этих правомочий?
3. Какие виды земельной собственности существуют по законодательству России?
4. В чем заключаются специфические черты права государственной собственности на землю?
5. В чем состоит специфика права частной собственности граждан на земельные участки?
6. Каковы характерные черты права муниципальной собственности на землю?
7. Каковы основания изменения и прекращения права собственности на землю?
8. Что такое вещные права в земельном праве?
9. Чем отличается право пожизненного наследуемого владения от иных вещных прав?

10. Каковы отличительные черты права бессрочного (постоянного) пользования земельным участком?
11. Что такое сервитуты?
12. Какие существуют иные права на землю, кроме вещных?
13. Как происходит аренда земель и использование земельных участков для изыскательских работ?
14. Каковы основания и правовые последствия прекращения вещных прав на землю?
15. Какие документы удостоверяют права на земельные участки и каков порядок государственной регистрации прав на земельные участки и сделок с ними?

Глава 5
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СДЕЛОК С ЗЕМЛЕЙ

5.1. Понятие земельно-правовых сделок

Современная рыночная экономика предопределяет наличие рынка земли. Включение земли как недвижимости в гражданский оборот влечет за собой участие ее в сделках купли-продажи, аренды, мены, залога и т.п., а значит, и появление особого рода сделок — земельно-правовых.

Земельно-правовые сделки имеют смешанный правовой режим, поскольку они одновременно регулируются и нормами гражданского, и нормами земельного права Российской Федерации. В соответствии с п. 3 ст. 3 ЗК РФ 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.

Статьей 36 Конституции РФ определено, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. ГК РФ в п. 3 ст. 209 указывает, что перечисленные правомочия собственник земли и других природных ресурсов осуществляет в той мере, в какой их оборот допускается законом (ст. 129 ГК РФ).

В соответствии с п. 2 ст. 1 ГК РФ граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе.

Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых, не противоречащих законодательству условий договора.

В земельном же праве руководствуются принципом, заложенным в ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, где земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Поэтому сделки с землей должны регулироваться на ином, чем в гражданском праве, принципе и совершаться собственниками только в отношении тех из них, которые разрешены земельным законодательством с учетом воздействия планируемой хозяйственной деятельности на окружающую среду. Проведение такой оценки предусмотрено рядом нормативных правовых актов в сфере экологопользования.

В цивилистическом понимании земельный рынок — стихийная саморегулирующаяся сфера, живущая по законам свободной рыночной экономики. Однако очевидно, что закон обязан придать земельному рынку статус регулируемого. Переход от командно-административной системы в правовом регулировании земельных отношений к рыночным земельным отношениям сделал возможным применение методов правового регулирования гражданских отношений к сфере управления землепользованием. Тем не менее нормы гражданского права действуют в этой сфере не непосредственно, а в трансформированном виде, значительно преобразуясь, так как учитывают требования земельного законодательства. Поэтому нормы гражданского права соотносятся с нормами земельного права как общее с частным. При этом общей является норма гражданского права, а специальной — земельного права. При возникновении коллизии между нормами этих отраслей права преимущество получают нормы земельного права. Земля является особым имуществом и оборот земли (особенно в отношении земель сельскохозяйственного назначения) должен осуществляться при строжайшем правовом регулировании земельным законодательством.

В силу изложенного выше на сделки с землей распространяются общие и особенные правила.

Под сделками понимают действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей.

Понятие *сделки* — одно из основных понятий права. Уже в римском праве существовало несколько разных значений понятия «сделка». Это, во-первых, торговля, промысел, торговая сделка; во-вторых, дело (судебный процесс), свое или чужое, которым занято данное лицо; в-третьих, возмездная сделка, возмездный договор.

В конце XVIII в. понятие «сделка» стало входить в русский юридический обиход, хотя сам термин еще не фигурировал в литературе. Так, А. Н. Радищев (1749—1802) — крупнейший русский писатель и мыслитель XVIII в. — в своем проекте «Гражданского уложения»[1] выделяет понятие сделки. Он указывал, что права приобретаются в результате деяний недозволенных и деяний дозволенных, и пишет по поводу дозволенных: «Но дабы деяние могло произвести право, то нужно, чтобы человек объявил на то свое соизволение; объявил, в чем воля его состоять может». Область же, в которой имеет силу «соизволение», определяется следующим образом: «Все вещи и деяния, на которые можно получить право или на которые можно правом поступиться другому, могут быть предметом в изъявлении соизволения, исключая того, что запрещено законами или что оскорбляет благонравие». Радищев разграничивает одностороннюю сделку и договор. Договор он определяет как «обоюдное или взаимное соизволение приобрести право или оным поступиться есть договор».

В советском гражданском праве понятие сделок активно разрабатывалось, и необходимо отметить, что определения сделки, приведенные в ст. 41 ГК РСФСР (1964 г.) и в ст. 26 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик, идентичные определению сделок, которое содержится в ст. 153 действующего ГК РФ: «...действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей».

Сделка — это прежде всего:

— действие (т.е. вид юридического факта). В указанном качестве сделка противостоит событию, т.е. обстоятельству, не зависящему от воли лица (например, явлениям стихийного характера — пожару, урагану, наводнениям и др.);

— действие правомерно, т.е. не нарушающее нормы объективного гражданского права, а также чьи-либо субъективные гражданские права. Этим сделки отличаются

[1] *Радищев А. Н.* Полн. собр. соч. : в 3 т. М. ; Л., 1954. Т. 1. С. 177—179.

от действий противоправных — деликтов (причинение вреда жизни и здоровью граждан, а также имуществу другого лица);

— действие целенаправленное, т.е. волевое. Это позволяет противопоставить сделку поступку — действию, лишенному такой целенаправленности. Например, находка, которая порождает у нашедшего определенные права и обязанности, хотя цели найти вещь у него не было;

— действие, целью которого должно быть установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей, достижение правового результата, изменение правового положения лица, совершающего сделку.

Если рассматривать общие правила сделок в контексте земельного права (а оно придает им особый специальный характер) — иными словами, общие правила земельно-правовых сделок, — то следует выделить прежде всего следующие общие правила земельно-правовых сделок.

1. Земельно-правовая сделка может быть совершена только между правомочными субъектами, к числу которых могут быть отнесены:

— *дееспособные граждане*, т.е. лица, достигшие 18-летнего возраста, не лишенные по суду дееспособности и не ограниченные в ней. В противном случае совершенная земельно-правовая сделка может быть оспорена в суде заинтересованным в этом лицом и признана незаконной со всеми вытекающими из этого последствиями.

К числу дееспособных граждан могут быть приравнены и лица, не достигшие совершеннолетия (18-летнего возраста). В частности, ст. 21 ГК РФ признает полную дееспособность и за несовершеннолетними лицами, если они вступили в законный брак.

Граждане с 14-летнего возраста хотя и не являются совершеннолетними, тем не менее имеют право на совершение ряда сделок самостоятельно, все другие сделки совершаются подростками с письменного согласия своих законных представителей — родителей, усыновителей или попечителя (ст. 26 ГК РФ).

Если какая-нибудь из сделок, требующих такого согласия, уже совершится, а о ее разрешении подросток не позаботился, то она становится действительной только в случае письменного одобрения ее законными представителями гражданина (родители, усыновители или попечители).

Согласно ст. 28 ГК РФ за несовершеннолетнего гражданина, не достигшего 14 лет, сделки могут совершать его представители — за исключением сделок, направленных на безвозмездное получение выгоды, не требующих нотариального удостоверения или регистрации (п. 2 ст. 28 ГК РФ);

— *организации, обладающие правами юридического лица*, если их уставная правоспособность допускает совершение подобных сделок. Например, промышленное предприятие, в уставе которого не оговорено право выращивания сельскохозяйственной продукции, не может совершать земельно-правовые сделки по покупке сельскохозяйственных земельных угодий. Такое право может принадлежать лишь сельскохозяйственным предприятиям либо предприятиям, в уставе которых предусмотрена возможность осуществлять сельскохозяйственную деятельность наряду с промышленной.

2. Если земельно-правовая сделка осуществляется через представителей, то они должны быть:

— *дееспособными*, т.е. совершеннолетними и не лишенными дееспособности в судебном порядке;

— *иметь надлежащие полномочия на совершение данной сделки* (доверенность установленной формы с необходимой полнотой реквизитов; служебные полномочия представителя администрации предприятия и др.).

3. Земельно-правовая сделка обязательно предполагает активные (а не пассивные) *действия субъектов* этого правоотношения: переговоры, подписание договора, регистрация сделки и др. Пассивные действия (например, молчание) не могут служить основанием для заключения сделки, поскольку заключение земельно-правовых сделок предполагает по закону только активные действия.

4. Активные действия могут повлечь за собой заключение земельно-правовой сделки только в том случае, если они *направлены на достижение определенной юридической цели*. В частности, ст. 170 ГК РФ признает недействительной, мнимой (ничтожной) сделку, совершенную лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия.

При этом следует различать волю субъектов земельно-правовой сделки и их действительное волеизъявление. Так, указанная статья ГК РФ определяет статус сделок в зависимости от воли и волеизъявления, подразделяя их на действительные и притворные. Если сделка совершена с целью

прикрыть другую сделку, то применяются правила, относящиеся к той сделке, которую стороны имели в виду. Иначе говоря, если стороны маскируют сделку купли-продажи земельного участка сделкой мены, к примеру, земельного участка на имущество, то применяться должны правила сделки купли-продажи.

5. При заключении земельно-правовых сделок должна обеспечиваться *свобода воли сторон*, поскольку дефект этой воли является основанием для признания недействительности сделок по суду. Например, заинтересованным лицом может быть признана через суд недействительной земельно-правовая сделка, совершенная под влиянием заблуждения, имеющего существенное значение; обмана, насилия, угрозы; злонамеренного соглашения представителя одной стороны с представителем другой стороны и др. (ст. 178, 179 ГК РФ).

6. Земельно-правовая сделка *не должна противоречить закону*, поскольку признание ее незаконности влечет по суду признание ее недействительности с применением двойной реституции (возвратом сторонами друг другу всего полученного по сделке и возвращением их в первоначальное положение, существовавшее до сделки).

Законность сделки определяется по следующим направлениям:

— по форме, т.е. по документальному оформлению ее. Как правило, сделки в земельных отношениях имеют регламентированную законом форму, преимущественно типовую. В частности, купля-продажа земельных участков гражданами осуществляется в форме купчей, подлежащей нотариальному заверению;

— по процедуре заключения, нарушение которой может повлечь также незаконность сделки. Так, нотариально заверенная купчая на земельный участок подлежит государственной регистрации. Однако если данная последовательность нарушена и вначале осуществляется регистрация купчей, а потом ее нотариальное заверение, то это является основанием оспаривания ее в суде.

Специальные правила для земельно-правовых сделок заключаются в следующем.

1. *Земельно-правовые сделки* совершаются под контролем государства. В частности, права на земельные участки, сделки купли-продажи земельных участков, договоры аренды земельных участков сроком более одного года, ипо-

тека подлежат обязательной государственной регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним в порядке, предусмотренном ст. 131 ГК РФ. Несоблюдение требования государственной регистрации сделки влечет ее недействительность. Если одна из сторон уклоняется от регистрации сделки, совершенной в надлежащей форме, суд по требованию другой стороны вправе вынести решение о ее регистрации и она регистрируется в соответствии с решением суда.

2. *Земельно-правовые сделки ограничиваются кругом субъектов, в который могут входить лишь лица, предусмотренные законом.* В частности, субъектами сделок купли-продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения не могут быть 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% (они могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды); при продаже земельных участков собственниками находящихся на них приватизированных предприятий могут быть только собственники указанных предприятий; собственником земли по результатам конкурса (аукциона) может быть лишь победитель конкурса (аукциона) (лицо, наибольшим образом удовлетворившее конкурсные требования или предложившее в ходе торгов максимальную цену).

3. *Земельно-правовые сделки ограничиваются видами земель, которые могут быть объектами этих сделок.* В частности, не являются объектами сделок земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота (ст. 27 ЗК РФ), предоставленные для использования и охраны недр; земли, зараженные опасными веществами и подверженные биогенному заражению, и др.

4. *Земельно-правовые сделки осуществляются по особой, предусмотренной законом форме*, нарушение которой влечет за собой, с одной стороны, возможное признание сделки недействительной, а с другой — возможность привлекать к ответственности лиц, виновных в нарушении этой формы и процедуры. Так, для выделения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для создания фермерского хозяйства заин-

тересованное лицо должно подать письменное заявление в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, который, в свою очередь, принимает решение о предоставлении такого земельного участка в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». С одной стороны, требование о выделении земли ранее установленного срока не гарантировано законом к исполнению, с другой — необоснованная задержка в решении данного вопроса влечет для виновных привлечение к административной ответственности (ст. 19.9 КоАП РФ). 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 суде.

5. *Земельно-правовые сделки регламентированы законодательством таким образом*, чтобы посредством их обеспечивалось рациональное использование земель, вовлеченных в сферу этих сделок. Это достигается тем, что дополнительно к договорным обязательствам лица, получившие земельный участок по земельно-правовым сделкам, обязаны использовать его с соблюдением всех установленных правил: эффективно, рационально, в строго целевом назначении и т.п.

Правовое обеспечение земельно-правовых сделок осуществляется через механизм применения наказаний за нарушение договорных обязательств: расторжение сделок, условия которых нарушаются; взыскание убытков, причиненных нарушением договорных обязательств; иные неблагоприятные последствия.

Наказания за нарушение договорных обязательств (сделок в сфере использования земли) можно подразделить на наказания, установленные действующим законодательством, и наказания, определенные соответствующим договором.

Наказания, установленные действующим законодательством, выражаются в применении административной, уголовной и иной юридической ответственности за нарушение тех или иных условий договора. Так, административная ответственность наступает за самовольное строительство на арендуемом участке не предусмотренного договором объекта; загрязнение земель химическими или радиоак-

тивными веществами; порчу и уничтожение плодородного слоя почвы и др.

Особенностью наказаний, установленных действующим законодательством, за нарушения отдельных условий земельно-правовых сделок является их применение уполномоченными государственными органами и должностными лицами в соответствии с Положением о государственном земельном контроле, утвержденным постановлением Правительства РФ от 15.11.2006 № 689, КоАП РФ, УК РФ и УПК РФ.

Наказания, определенные договором, применяются по инициативе одной из сторон земельно-правовой сделки в случаях, когда таковые предусмотрены договором и ситуация (основание применения данного наказания) соответствует диспозиции договорной санкции.

Наказания, определенные договором, за нарушение земельно-правовых сделок можно подразделить на следующие основные разновидности:

— неустойка за нарушение договорных обязательств — денежная сумма, предусмотренная в земельно-правовом договоре за нарушение определенного вида договорных обязательств. Например, за несвоевременное внесение арендной платы за арендуемый земельный участок; за нарушение порядка пользования арендатором земельным участком и др.;

— пеня за просрочку договорных обязательств (отличается от неустойки длящимся характером действия). Если, например, неустойка применяется в виде одноразового штрафа за несвоевременное внесение арендной платы, то пеня — в виде штрафа за каждый день просрочки внесения этой платы.

Наказания, определенные договором, могут применяться по двум основаниям:

1) *по требованию потерпевшей стороны* договора, если противоположная сторона согласна с предъявленными требованиями (решение дела на претензионном уровне);

2) *по решению суда* (арбитражного суда), если противоположная сторона не согласна с требованиями потерпевшей стороны.

Если условия земельно-правовых сделок нарушаются, они подлежат расторжению, что предусматривается:

а) в законе. Так, если подрядчик — мелиоративная организация допустила существенные отступления от условий договора о мелиорации земельного участка, то заказ-

чик (собственник земельного участка) вправе потребовать расторжения данного договора и возмещения понесенных убытков;

б) в договоре с четким определением оснований, при которых возможно это расторжение. Например, обнаружение на проданном земельном участке загрязнений химико-бактериологическими веществами, которые невозможно было выявить при покупке участка, а продавец не предупредил об этом покупателя.

За нарушение договорных обязательств земельно-правовых сделок осуществляется взыскание убытков (реального ущерба и упущенной выгоды).

Реальный ущерб складывается:

— из стоимости подвергнутых порче земельных угодий и связанных с ними природных и имущественных объектов;

— дополнительных расходов, вызванных нарушением земельно-правовой сделки. Так, если продавец несвоевременно передал покупателю проданный земельный участок, в результате чего было запущено его окультуривание, повлекшее за собой потерю значительной части его свойств, то дополнительными расходами здесь будут затраты покупателя по восстановлению свойств участка, которые утрачены именно из-за задержки передачи его в соответствии с земельно-правовой сделкой. Затраты на текущее поддержание окультуренного состояния угодья не должны относиться к дополнительным расходам.

Неполученные доходы в отличие от реального вреда выражаются не в утрате реально существующего объекта и не в дополнительных затратах на его восстановление, а в лишении возможности дополнительного дохода при наличии реальных возможностей на его получение.

В данном случае субъект земельно-правовой сделки пострадал не материально, а в части возможности получения дополнительных доходов. Например, из-за задержки передачи проданного земельного участка продавцом покупателю последний не смог засеять данное земельное угодье и получить с него урожай, т.е. он не получил значительные доходы.

Соотношение взыскания неустойки, штрафа, пени со взысканием убытков предусмотрено законом в четырех основных вариантах:

1) штрафной вариант — неустойка взыскивается сверх стоимости причиненных убытков. В таком случае оба эти

вида ответственности автономны, но могут быть объединены в одном исковом требовании заявителя в суд;

2) зачетный вариант — неустойка включается в состав убытков, причиненных нарушением условий земельно-правовой сделки. В таком случае сумма взыскания с нарушителя ограничивается общей суммой убытков, а сам объем убытков определяется за минусом размера неустойки;

3) исключительный вариант — взыскание неустойки исключает взыскание убытков. Применительно к земельно-правовым сделкам он может быть предусмотрен только в договоре;

4) альтернативный вариант — взысканию за нарушение условий земельно-правовой сделки подлежат либо неустойка, либо убытки по выбору сторон. Такой вариант может быть предусмотрен только в условиях земельно-правовой сделки.

К числу иных неблагоприятных последствий как правовых средств обеспечения выполнения земельно-правовых сделок относятся возложение расходов по восстановлению нарушенных участков на нарушителей земельно-правовых сделок и взыскание с нарушителей неосновательно приобретенного имущества.

Отнесение расходов по восстановлению земельных участков на нарушителей земельно-правовых сделок применяется, если об этом прямо указано в законе. Так, самоуправно, в нарушение договора аренды возведенное арендатором строение подлежит сносу за счет этого арендатора, на него же относятся и расходы, понесенные по приведению места строительства в прежнее состояние (уборка строительных материалов и мусора, восстановление плодородного слоя почвы на месте строительства и т.п.).

Взыскание неосновательно приобретенного имущества с нарушителя земельно-правовых сделок допускается при наличии двух обязательных условий:

1) нарушитель получил выгоду за счет контрагента по договору. Например, задержав возврат арендуемого сельхозугодья арендодателю, арендатор получил с него урожай, который должен являться собственностью уже арендодателя, за минусом расходов арендатора по выращиванию этого урожая;

2) эта выгода не имеет под собой достаточных оснований для признания ее в качестве принадлежности нарушителю. В частности, задержавший возврат земельного участка

арендатор не имел юридических оснований на присвоение выращенного урожая на участке, аренда которого прекращена; по условиям договора аренды он (арендатор) обязан немедленно возвратить участок арендодателю.

Неосновательно полученная выгода подразделяется на две разновидности:

1) неосновательно приобретенное имущество. Так, полученный арендатором урожай представляет собой неосновательно приобретенное имущество, т.е. обладаемый и ценный объект, на получение в собственность которого арендатор не имеет права;

2) неосновательно сбереженное имущество, выражающееся в двух формах:

— в денежной форме, когда виновное лицо не понесло затрат, которые по закону должно и могло понести. Например, если арендодатель в указанном случае самовольно отберет у арендатора урожай, выращенный последним после окончания договора аренды, то при этом получит неосновательное сбережение — расходы на выращивание, которые он понес, оцениваемые только в денежной форме;

— в натуральной форме, когда виновное в нарушении земельно-правовой сделки лицо не возвратило имущество по принадлежности и использует его в своих целях. В частности, сюда можно отнести невозврат арендатором технических средств, полученного от арендодателя по договору аренды земельного участка; невозврат полученных от арендодателя не полностью использованных удобрений, мелиорантов и т.п.

По правовому содержанию земельно-правовые сделки можно подразелить на три основных вида.

1. *Правоустанавливающие сделки* создают между субъектами правовые отношения, которых между ними не было до заключения этой сделки. Например, заключение сделки аренды земельного участка, являющейся длительным и сложным правоотношением между арендодателем и арендатором.

2. *Правоизменяющие сделки* являются юридическим фактом, изменяющим содержание и характер правоотношений, существовавших между субъектами до их заключения. Такими сделками являются, например, залог земельного участка арендодателем арендатору в обеспечение займа денежных средств у последнего. В результате уже существовавшие по договору аренды арендные отношения

дополняются залоговыми, изменяющими частично содержание первых.

3. *Правопрекращающие сделки* являются юридическим фактом, прекращающим существовавшие до их совершения правоотношения в сфере использования земель. К числу их можно отнести куплю-продажу земельного участка, при которой происходит прекращение права собственности одного лица с передачей его другому лицу.

В «чистом» виде указанные разновидности сделок редко встречаются, поскольку каждая сделка содержит в себе практически все три элемента: правообразующий, правоизменяющий и правопрекращающий. Например, при заключении договора аренды одновременно срабатывает правообразующий фактор (создаются арендные правоотношения), правоизменяющий фактор (собственник ограничивается во владении, пользовании и распоряжении сданным в аренду земельным участком, поскольку закон запрещает ему вмешиваться во внутрихозяйственную деятельность арендатора) и правопрекращающий фактор (собственник земельного участка лишается возможности лично осуществлять хозяйственную эксплуатацию сданного в аренду участка на период действия договора аренды).

Наконец, квалифицирующим фактором земельно-правовых сделок является то обстоятельство, что они всегда складываются по поводу конкретных земельных участков. Например, не может быть отнесен к земельно-правовой сделке договор контрактации сельскохозяйственной продукции, поскольку его объектом является не земельный участок, а выращенная на нем продукция.

При этом земельный участок должен быть непосредственным объектом сделки, только при таком условии данную сделку можно отнести к числу земельно-правовых. Так, является земельно-правовой сделкой купля-продажа, аренда, залог земельного участка, обмен земельными участками или обмен участка на имущество и др. Нельзя отнести к земельно-правовой сделке договор подряда на строительство тех или иных объектов, договор хранения минеральных удобрений на тех или иных земельных площадях, договор о совместной деятельности по созданию растениеводческого предприятия и т.п., поскольку в этих сделках хотя и участвуют земельные участки, однако они являются не прямым, а косвенным объектом.

5.2. Земельно-правовые сделки, влекущие за собой смену собственника земельного участка

Согласно земельному законодательству РФ к числу сделок, влекущих за собой смену собственника земельного участка, можно отнести сделки купли-продажи земельных участков, земельных долей (ст. 549 ГК РФ), обмена земельных участков и земельных долей (ст. 567—571 ГК РФ), дарения земельного участка (ст. 572—582 ГК РФ), оформляемых соответствующими договорами, а также договоры купли-продажи земельной недвижимости собственниками приватизированных предприятий или гражданами и их объединениями для предпринимательской деятельности, поскольку при них всегда происходит смена собственников земли на другое имущество (ст. 554—557 ГК РФ; Типовой договор купли-продажи земельного участка при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленного гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности, утвержденный Роскомземом 10.08.1992 № 5-10/2125 и Госкомимуществом РФ 11.08.1992 № ПМ-9/5132; Типовой договор купли-продажи (купчая) земельного участка, утвержденный Роскомземом 02.06.1993 № 1-16/770; письмо Роскомзема от 19.10.1994 № 2-16/1629 «Типовые договоры дарения и мены земельными участками»).

К таким сделкам относится наследование земельных участков и земельных долей. В случае смерти гражданина право собственности на принадлежащие ему земельный участок или земельную долю переходит к другим лицам в соответствии с завещанием или законом. Собственник земельного участка или земельной доли вправе передать их гражданину, юридическому лицу, а также государству по договору дарения, в качестве вклада. Граждане и юридические лица, являющиеся собственниками земельных участков и земельных долей, вправе передавать (вносить) земельный участок, а также земельную долю в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ, в качестве пая в производственные и потребительские кооперативы с утратой этими гражданами и юридическими лицами права собственности на данные земельные участки и земельные доли.

Сделки с землей регулируются нормами ЗК РФ, ГК РФ, федеральных законов с учетом особенностей, установленных законодательством о недрах, об охране окружающей среды, водным, лесным и иным специальным законодательством.

При совершении сделок с землей самовольное изменение целевого назначения земельных участков не допускается. Это можно сделать только в порядке, установленном законодательством. Совершение сделки с земельным участком возможно только при отсутствии земельного спора о принадлежности данного земельного участка.

Не допускаются сделки с земельным участком, если они приводят к нарушению агротехнических, градостроительных, экологических, санитарных, противопожарных и иных специальных требований (норм, правил и нормативов) или к невозможности соблюдения целевого назначения земельного участка и условий его разрешенного использования.

Земельные участки и права на них, а также прочно связанные с земельными участками объекты (почва, пруд, обводненный карьер, лесные насаждения, строения, сооружения и др.), перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, находятся в обороте нераздельно, если иное не предусмотрено законом.

Земельные участки, переданные гражданам в собственность для ведения садоводства, животноводства, индивидуального жилищного, дачного и гаражного строительства, а также приусадебные земельные участки могут продаваться и приобретаться без изменения целевого назначения с совместно созданной на них другой недвижимостью.

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.

По договору купли-продажи продавец земельного участка обязуется в установленном законом порядке передать земельный участок в собственность покупателю, а покупатель обязуется принять этот участок и оплатить за него определенную сделкой денежную сумму. При этом расходы, возникающие при оформлении земельно-правовой сделки купли-продажи, стороны распределяют между собой по взаимной договоренности (ст. 549 ГК РФ).

При продаже земельного участка стороны не вправе изменять целевое назначение его, за исключением случаев, предусмотренных законом, а поэтому покупатель может использовать купленный земельный участок только в соответствии с теми целями, которые закреплены в документе, определяющем правовой режим этого участка.

Кроме того, независимо от целевого назначения покупатель обязан использовать купленный участок в соответствии с требованиями закона: эффективно использовать землю, повышать ее плодородие, не допускать ухудшения экологической обстановки на земельном участке в результате своей хозяйственной деятельности и т.п.

Перед началом совершения земельно-правовой сделки у сторон возникают информационные права и обязанности, т.е. потребность в сведениях о «чистоте» права собственности продавца на продаваемый им земельный участок (нет ли на этот участок прав третьих лиц, надлежаще и законно ли само право собственности у собственника на этот участок), о правоспособности и дееспособности сторон по совершению данной земельно-правовой сделки и др.

Недействительными являются 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.

Указанные требования применяются также 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 продаваемого земельного участка; иной информации, которая может оказать влия-

ние 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. Данные требования применяются также в случаях обмена земельного участка, передачи его в аренду.

Нарушение информационных обязанностей влечет для нарушителя дополнительные обязанности. В частности, если третье лицо по основанию, возникшему до продажи земельного участка, предъявит к покупателю иск об изъятии этого участка, то покупатель обязан привлечь продавца к участию в деле, а продавец обязан вступить в это дело на стороне покупателя.

Непривлечение покупателем продавца к участию в деле освобождает продавца от ответственности перед покупателем, если продавец докажет, что, приняв участие в деле, он мог бы предотвратить изъятие проданного участка у покупателя.

Если в силу решения суда проданный земельный участок изъят у покупателя, продавец обязан возместить покупателю понесенные им убытки.

Земельно-правовые сделки купли-продажи земельных участков осуществляются двумя основными путями: путем свободной продажи и путем продажи земельных участков на торгах (аукционах, конкурсах) (постановление Правительства РФ от 11.11.2002 № 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков»). Последнее применяется лишь в случаях, когда действующее законодательство содержит прямое указание на данный способ осуществления сделки.

Если при свободной купле-продаже юридическое значение имеет свободное волеизъявление двух сторон — покупателя и продавца, то при аукционной продаже господствующей является воля покупателя — победителя данного аукциона. При этом воля продавца земельного участка, выставившего его на аукцион, теряет юридическое значение и он не вправе в одностороннем порядке изменить условия данного аукциона и его последствия.

Аукцион признается несостоявшимся в случае, если:

— в аукционе участвовали менее двух участников;

— после троекратного объявления начальной цены земельного участка ни один из участников не заявил о своем намерении о его приобретении по начальной цене.

В случае, если аукцион признан не состоявшимся по указанным причинам, единственный участник аукциона не позднее чем через 10 дней после дня проведения аукциона вправе заключить договор купли-продажи выставленного на аукцион земельного участка, а орган государственной власти или орган местного самоуправления, по решению которых проводился аукцион, обязан заключить договор с единственным участником аукциона по начальной цене аукциона.

Процедура свободной продажи земельных участков усложняется, если продается доля в объединенном земельном массиве, принадлежащем нескольким земельным собственникам, поскольку при продаже доли общей собственности другому лицу остальным участникам общей долевой собственности предоставляется право преимущественной покупки продаваемой доли. Следовательно, нарушение процедуры выявления волеизъявления сособственников на покупку продаваемой доли может быть признано судом по иску любого из них основанием для признания сделки купли-продажи земельного участка недействительной.

Процедура свободной продажи земли зависит от того, находился ли продаваемый земельный участок в чьей-либо собственности или он выделяется из земельного массива (земель запаса) и продается впервые (например, местной администрацией). В последнем случае процедура продажи дополняется землеустроительной процедурой (отвод участка в натуре на местности, установление его границ, определение целевого назначения участка и т.п.).

Наконец, процедура свободной продажи земельных участков зависит от того, кто является его продавцом. Если продавец — местная администрация, то процедура усложняется подачей и рассмотрением заявления покупателя о продаже земельного участка, процедурой рассмотрения заявления, принятием решения о продаже, на основе которого и оформляется купчая на продаваемый земельный участок.

Поскольку земля является недвижимостью, то, как правило, продажа земельного участка осуществляется совместно с продажей построенных на нем строений, сооружений, коммуникаций и других недвижимых объектов, сделки с которыми урегулированы общими нормами граж-

данского права. В силу этого процедура продажи земельных участков с находящимися на них, к примеру, жилыми домами включает в себя одновременную процедуру оформления и имущественной, и земельно-правовой сделок.

Юридическое оформление земельно-правовых сделок по купле-продаже земельных участков не всегда совпадает с фактической реализацией этой сделки: процесс передачи проданного участка занимает определенную часть времени и связан с осмотром, приведением в оговоренное сделкой купли-продажи состояние земли. Покупатель вправе, если это состояние не соответствует оговоренному в сделке, требовать от продавца приведения продаваемого участка в состояние, соответствующее договору купли-продажи земельного участка.

Продавец не вправе задерживать исполнение законного требования покупателя, поскольку за каждый день задержки передачи земельного участка в требуемом состоянии покупатель вправе взыскивать с продавца убытки.

Наконец, покупатель вправе сам за счет своих средств привести купленный земельный участок в оговоренное сделкой состояние со взысканием через суд с продавца стоимости понесенных расходов и убытков, которые возникли за период нахождения участка в ненадлежащем состоянии.

При обнаружении в проданном земельном участке недостатков, которые не оговорены продавцом и обнаружение которых было невозможно установить обычным путем (заражение участка бактериальными, химическими и иными веществами), продавец вправе потребовать либо уменьшения покупной цены, либо возмещения расходов, затраченных на мероприятия по очистке участка, либо по суду расторжения договора купли-продажи этого участка.

Основным признаком, отличающим земельно-правовые сделки купли-продажи земельного участка от схожих сделок мены земельного участка, является использование в качестве платежа за участок денежной суммы, а не имущества или иных объектов (ст. 567—571 ГК РФ).

Налогообложение подобных сделок осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 02.11.2004 № 127-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законо-

дательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

К договору мены применяются соответственно правила о купле-продаже (если это не противоречит правилам гл. 31 ГК РФ и существу мены).

Мена земельного участка как земельно-правовая сделка может выражаться в двух основных формах: в виде обмена земельными участками и обмена земельного участка на какое-либо имущество.

В обоих случаях стороны данной земельно-правовой сделки выступают одновременно в двух ролях: в качестве продавцов передаваемых в обмен земельных участков и иного имущества и в качестве покупателей получаемых на обмен объектов. Например, если гражданин обменивает принадлежащий ему на праве собственности земельный участок на автомобиль, являющийся собственностью организации, то гражданин в таком случае выступает продавцом участка и покупателем автомобиля, а организация — продавцом автомобиля и покупателем земельного участка.

Обмен земельными участками между субъектами земельно-правовой сделки может иметь следующие варианты:

— обмен равнозначный, т.е. обмениваются земельные участки одинаковой площади, качества, стоимости и т.п. В таком случае сделка осуществляется наиболее простым путем — посредством государственной регистрации и переоформление свидетельств о праве собственности на землю;

— обмен неравнозначный, т.е. обмениваются земельные участки разной площади и стоимости. В таком случае происходит смешанная земельно-правовая и имущественная сделка, при которой одна из обменивающихся сторон, меняющая меньший по площади и низший по ценности земельный участок на больший по площади и высший по ценности и качеству, доплачивает другой стороне компенсацию, денежную или имущественную. Данная сделка имеет двойственную природу и оформляется по двум направлениям: переоформляются права собственности на обмениваемые земельные участки и заключается отдельный договор на компенсацию имуществом или денежной суммой стороне, предоставившей к обмену более ценный земельный участок.

Свобода воли сторон при обмене земельными участками ограничена следующими обстоятельствами:

— целевым назначением земельных участков. Если совершается обмен пастбища на пашню, то новый приобретатель пастбища не вправе переводить его в пашню без изменения юридического статуса этого участка в установленном законом порядке;

— местонахождением земельного участка и наличием соседствующих с ним объектов. Так, новый собственник не вправе осуществлять сельскохозяйственное освоение приобретенного участка, если это наносит экологический вред соседним объектам (памятникам природы, заповедным местам, местам обитания дикой фауны и т.п.);

— правоспособностью субъектов земельно-правовых сделок. Например, если в уставе организации, получившей земельный участок в обмен на автомобиль, не записано право ведения сельхозпроизводства, то она не вправе приобретать такой земельный участок как пахотный, пастбище, сенокос и т.п.

В результате обмена земельными участками не должны нарушаться структуры земельных угодий, вноситься неудобства в систему землепользования и т.п.

С переходом к новому приобретателю прав на купленный (приобретенный путем обмена) земельный участок к нему переходят права и обязанности, вытекающие из целевого назначения этого участка, однако не переходят правомочия, принадлежавшие прежнему владельцу. Так, если прежний собственник земельного участка для повышения плодородия земли проводил ирригационные работы на участке и при этом задолжал крупную сумму мелиоративной организации, то на нового приобретателя переходят лишь обязанности по целевому использованию земельного участка, но не переходят долги предшественника.

Изменение правоспособности стороны земельно-правовой сделки может повлечь за собой и изменение возможностей в использовании земельных участков. Например, если организация обладает исключительным правом выращивания культур для специальных медицинских целей, то такая организация в случае приобретения нового земельного участка вправе использовать сельхозугодье для этого целевого назначения.

Вместе с тем возможное изменение в использовании земельного участка не может выходить за пределы его целевого назначения, определенного в свидетельстве на право собственности. Так, недопустимо использование сельско-

хозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей, поскольку такое отступление, если даже оно и соответствует уставу нового приобретателя земельного участка — предприятия, выходит за рамки целевого назначения этого участка.

5.3. Земельно-правовые сделки, не сопровождающиеся сменой собственника земельного участка

Основные виды сделок в сфере использования земель, которые не влекут за собой смены собственника земельного участка, — это договоры аренды, договоры залога земельных участков, залог права аренды земельного участка и права на земельную долю, а также доверительное управление недвижимым имуществом (ст. 1012—1026 ГК РФ).

Под *арендой* земельных участков понимается урегулированная нормами гражданского (ст. 606—625 ГК РФ) и земельного законодательства (ст. 22 ЗК РФ) земельно-правовая сделка, основными признаками которой являются:

— срочность, выражающаяся в передаче земельного участка на определенный в договоре аренды срок. Этим арендные отношения отличаются от правоотношений, основанных на праве пользования землей, срок которых не был оговорен в земельном законодательстве;

— возмездность, поскольку существенным условием любого договора аренды является арендная плата за арендуемые объекты, которую пользователь данным объектом (арендатор) обязан уплачивать собственнику (арендодателю);

— целевой характер использования земель, определенный договором аренды земельного участка. В случае нарушения данного договора может наступить ответственность вплоть до его расторжения. В силу этого арендуемый земельный участок имеет двойной целевой статус: определенный согласно кадастровой документации государственными органами, регулирующими земельные отношения, и определенный арендодателем в договоре аренды, подписанном сторонами. Например, арендодатель может в договоре аренды сузить целевое назначение земельного участка сельхозназначения и предусмотреть его использование арендатором лишь для выращивания зерновых культур;

— самостоятельная хозяйственная деятельность арендатора, выражающаяся в запрете арендодателю вмешиваться в деятельность арендатора, если он не нарушает условия договора. Незаконное вмешательство влечет за собой право арендатора и обязанность арендодателя возместить причиненные незаконным вмешательством убытки в хозяйственной деятельности.

Приводя в систему перечисленные признаки, можно сформулировать земельно-правовую сделку по аренде земли как срочное, возмездное и целевое использование земли арендатором для самостоятельного ведения хозяйства на ней в рамках договора аренды.

Особенностью договоров данного вида является сохранение за арендодателем титула собственника, а значит, и всей полноты ответственности за состояние арендуемого земельного угодья. Лишь при защите нарушенных земельных прав арендатор вправе выступать от имени собственника земельного участка, в том числе и без доверенности, если его действия ограничиваются рамками законной защиты.

Поскольку арендатор не собственник земельного участка, а всего лишь его срочный пользователь, то налоговое бремя несет на себе арендодатель — собственник земельного участка.

Исходя из принципа стабильности землепользованием, закон предоставляет право арендатору, надлежащим образом выполняющему свои договорные обязательства, преимущественное, по отношению к другим лицам, право на возобновление арендных отношений на следующий срок. В результате этого срочный договор аренды при надлежащем исполнении арендатором своих договорных обязанностей может длиться неопределенное время.

Основные обязанности сторон по договору аренды земельных участков сводятся к следующему.

1. Арендодатель обязан передать арендатору земельный участок. В этом случае арендодатель обязан обеспечить две группы своих обязанностей:

— своевременно осуществить передачу земельного участка в аренду арендатору. Если по вине арендодателя задержана передача участка арендатору, то арендатор вправе взыскать с арендодателя через суд не полученные в связи с задержкой передачи земли доходы. Так, например, если запланированная в мае передача участка осуществлена лишь в середине июня, то неполученные доходы составят

тот урожай, который мог бы получить арендатор при своевременной посадке сельхозкультур на сданной в аренду земле;

— передать в аренду арендатору земельный участок в надлежащем состоянии, т.е. не хуже состояния, оговоренного в договоре аренды (уровень плодородия, отсутствие загрязнения, захламления, не предусмотренных договором сооружений на данном земельном угодье и др.).

2. Арендатор обязан надлежаще использовать земельный участок в соответствии с договором аренды земли, а именно:

— соблюдать целевое назначение земельного участка по кадастровой документации и нести дополнительные обязанности, определенные в договоре аренды;

— соблюдать общие требования земельного законодательства, предусматривающие такие обязанности, как повышение плодородия почв и охрана земель, обеспечение и поддержание экологического благополучия на арендуемом земельном участке, соблюдение норм предельно допустимых концентраций вредных веществ в почвенном слое земли и др.;

— соблюдать специальные требования арендного законодательства. В частности, не допускать субаренды земельного участка другими лицами без согласия арендодателя, если иное не предусмотрено договором аренды.

3. По окончании договора аренды арендатор обязан возвратить арендуемые земли. Земельный участок должен быть возвращен в состоянии не худшем, чем оговорено в договоре. При этом если арендатор произвел улучшение плодородия почв и другие мелиоративные улучшения арендуемых земель, то он вправе претендовать на возмещение понесенных расходов, поскольку к этим расходам его понуждало действующее законодательство.

Помимо перечисленных основных обязанностей по договору аренды земли могут возникать и дополнительные права и обязанности, как оговоренные законом, так и предусмотренные в договоре. Например, право выкупа арендуемого земельного участка, оговоренное как в тексте договора, так и в дополнительных соглашениях; действия сторон в случае продолжения договорных отношений и по истечении срока договора аренды; соотношение аренды земли и права пользования природными объектами, расположенными на ней, и т.п.

Если в ходе осуществления сделки по аренде земельного участка арендодатель объявит себя банкротом, обращение по его долгам на арендуемый земельный участок не допускается, т.е. арендатор не обязан нести на себе бремя материальной ответственности за хозяйственные и иные промахи арендодателя.

Не обязан страдать арендатор и в случае смены собственника земельного участка — арендодателя. Новый арендодатель обязан точно выполнять условия договора аренды, заключенного предшественником, и несет ответственность за его несоблюдение.

Использование земельных участков всегда связано с повышенным хозяйственным риском (подверженность стихийным природным силам, непредсказуемость природно-климатических изменений и т.п.). В силу этого риск случайной порчи земельного участка (гибели плодородного слоя земли) лежит на арендодателе как собственнике земельного участка, если в договоре стороны не предусмотрели иные правила.

Вместе с тем любые ухудшения земельного участка по вине арендатора лежат на ответственности арендатора, который обязан возместить их полностью, если договором не установлено иное.

Арендатор, как уже отмечалось, свободен в своей хозяйственной и уставной деятельности в ходе осуществления аренды земельного участка, и эта свобода выражается в трех основных положениях:

1) в запрете арендодателю вмешиваться в деятельность арендатора, если она не противоречит:

— условиям договора аренды земельных участков. Например, если договором аренды не предусмотрена возможность самостоятельной субаренды земельного участка, то арендодатель вправе пресекать самоуправные действия арендатора, сдающего арендуемый участок в субаренду третьим лицам без предварительного разрешения арендодателя;

— требованиям действующего законодательства. Так, арендодатель вправе требовать от арендатора осуществлять мероприятия по повышению плодородия почв и обеспечению надлежащей экологической обстановки на арендуемом участке даже и в том случае, если это не предусмотрено договором, поскольку закон устанавливает данное требо-

вание в качестве всеобщей обязанности всех арендаторов земельных участков;

2) в праве арендаторов вносить свои арендные права и арендуемый земельный участок в товарищества и иные предприятия коллективной формы собственности в качестве своего пая (доли), если это не запрещено по условиям договора аренды. Например, внесение арендуемого участка в качестве доли в товарищество с ограниченной ответственностью, занимающееся производством сельскохозяйственной продукции;

3) в праве арендаторов земельных участков объединяться в ассоциации, союзы и другие объединения.

Если иное не установлено договором, арендатор вправе сдавать в залог арендуемый участок для получения, например, ссуд для ведения хозяйственной деятельности на этом участке.

Ипотека (залог) как одна из форм земельно-правовой сделки представляет собой способ обеспечения обязательства, при котором кредитор-залогодержатель в случае неисполнения должником обязательства приобретает право на получение удовлетворения за счет заложенного имущества (в нашем случае — земельного участка) преимущественно перед другими кредиторами за изъятиями, предусмотренными законом.

Понятие «ипотека» было известно еще в Древнем Риме. В классический период развития римского гражданского права она являлась одной из форм залога. Популярность ипотеки обусловливалась тогда и определена сейчас тем, что все заложенное имущество остается у залогодателя, а так как недвижимость обладает большой материальной ценностью, часто является основой для получения доходов, то у должника существует реальная возможность не только впоследствии выкупить свое имущество, но и восстановить свое материальное положение. Однако для залогодателя-должника существует немалая доля риска потери недвижимости.

Статья 62 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» устанавливает, что по договору об ипотеке могут быть заложены земельные участки, которые не исключены из оборота или не ограничены в обороте федеральным законом.

Не допускается ипотека земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственно-

сти, за исключением земельных участков, указанных в п. 1 ст. 62.1 указанного Федерального закона, а также части земельного участка, площадь которой меньше минимального размера, установленного нормативными актами субъектов РФ и нормативными актами органов местного самоуправления для земель различного целевого назначения и разрешенного использования.

Предметом залога по договору об ипотеке могут быть земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, если такие земельные участки предназначены для жилищного строительства или для комплексного освоения в целях жилищного строительства и передаются в обеспечение возврата кредита, предоставленного кредитной организацией на обустройство данных земельных участков посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры (п. 1 ст. 62.1 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)»).

Решения об ипотеке указанных земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, принимаются органами местного самоуправления. Решения об ипотеке земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, принимаются органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления, наделенными полномочиями на распоряжение указанными земельными участками.

При ипотеке земельного участка право залога распространяется также на находящиеся или строящиеся на земельном участке здание или сооружение залогодателя, если договором об ипотеке или договором, влекущим возникновение ипотеки в силу закона, не предусмотрено иное.

Ипотека здания или сооружения допускается только с одновременной ипотекой по тому же договору земельного участка, на котором находится это здание или сооружение, либо принадлежащего залогодателю права аренды этого участка.

Земельно-правовые сделки залога земельных участков возникают либо в силу договора, либо в силу закона, и если для договора залога применяются общие правила гражданско-правовых сделок с учетом особенностей, предусмотренных земельным законодательством, то закон, предусматривающий возникновение залога, должен содержать указание

на то, в силу какого обязательства и какое именно имущество должно признаваться находящимся в залоге.

При возникновении отношений залога в земельно-правовых сделках могут быть два варианта исполнения: заложенный участок остается у собственника или земельный участок передается залогодержателю. Однако в обоих случаях титул собственника сохраняется за собственником-залогодателем, что и дает основание отнести данную сделку ко второй группе сделок.

Собственник-залогодатель сохраняет право распоряжения заложенным земельным участком в пределах, ограниченных рамками договора залога, в том числе осуществлять и последующий залог его, если это не запрещено договором или законом.

Последующий залог уже заложенного земельного участка осуществляется с соблюдением следующих правил:

— необходимо соблюсти разрешения, установленные имеющимся первоначальным договором залога или законом. Так, при вторичном залоге разрешение (отсутствие запрета) должно быть оговорено в договоре о первоначальном залоге; при залоге, совершаемом в отношении одного и того же имущества третьим лицам, оговорка должна содержаться (запрет на третий залог отсутствует) в первом и втором договорах залога и т.п.;

— залогодатель обязан сообщать каждому последующему залогодержателю сведения обо всех существующих залогах и отвечает за убытки, причиненные залогодержателям невыполнением этой обязанности;

— требования залогодержателей (кредиторов) в случае невыполнения залогодателем договорных обязательств (невыплата взятого под залог кредита и т.п.) удовлетворяются в порядке очередности, т.е. вначале удовлетворяются требования первого кредитора, затем из оставшейся суммы второго и т.д.;

— наряду с удовлетворением залогодержателем своих требований из заложенного имущества договор залога может содержать и положения о неустойке за нарушения договорных обязательств, которая взыскивается кредитором сверх предусмотренной залогом суммы;

— если заложенный земельный участок передавался залогодержателю в период залоговых отношений, то необходимые издержки по содержанию заложенного имущества залогодержатель вправе взыскивать с залогодателя сверх

залоговой суммы и неустойки за нарушение залоговых обязательств;

— дополнительно к перечисленным расходам залогодержатель вправе взыскивать с залогодателя и расходы по осуществлению обеспеченного залогом требования: расходы по организации конкурса или аукциона по продаже заложенного земельного участка, по оплате госпошлины за производимые сделки, за наем квалифицированных специалистов для оказания помощи в осуществлении залоговых обязательств и т.п.

В случае нарушения залоговых обязательств залогодателем (невозврат долга, взятого под залог земельного участка) залогодержатель вправе обратить взыскание на заложенное имущество только по решению суда, если иное не предусмотрено действующим законодательством.

Требования залогодержателя (кредитора) удовлетворяются из стоимости заложенного имущества. Удовлетворение требования залогодержателя за счет заложенного имущества без обращения в суд допускается, если иное не предусмотрено законом, на основании соглашения залогодателя с залогодержателем в порядке, установленном законом об ипотеке.

Соглашение об обращении взыскания на заложенное имущество во внесудебном порядке может быть заключено в любое время или может быть включено в договор о залоге.

Реализация (продажа) заложенного недвижимого имущества, на которое обращено взыскание, осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)», если иное не предусмотрено законом.

В случае если суммы, вырученной от продажи заложенного земельного участка, недостаточно для полного удовлетворения требований залогодержателя, он вправе, если иное не предусмотрено договором или законом, получить недостающую сумму из иного имущества залогодателя, в том числе и из стоимости других земельных участков, находящихся в собственности последнего.

Если же сумма, полученная при продаже заложенного земельного участка, превышает размер обеспеченных этим залогом требований залогодержателя, разница возвращается залогодателю.

В результате неисполнения залоговых обязательств собственник земельного участка (залогодатель) может

лишиться права собственности на него. Тем самым сделки залога имеют двойственную природу: они относятся к числу сделок, совершение которых не влечет за собой смену титула собственности на земельный участок, однако в случае невыполнения собственником залоговых обязательств такая сделка может быть отнесена к числу меняющих титул собственности сделок.

Кроме того, земельно-правовая сделка о залоге земельного участка играет двойную роль в системе земельно-правовых сделок: с одной стороны, залог земельного участка выступает как самостоятельное договорное обязательство, а с другой — как правовое средство обеспечения других земельно-правовых обязательств (договоров кредита на расширение сельскохозяйственного производства; договоров займа как денежного, так и имущественного и др.).

Залог недвижимости (ипотека) подчинен специальным правилам. Одно из них связано с особым, отличным от используемого при залоге движимости порядком обращения взыскания на заложенное имущество (п. 1 и 2 ст. 349 ГК РФ).

Помимо залога земельных участков закон *допускает залог прав на этот земельный участок*, а именно — прав владения, пользования и аренды данным объектом. В случае невыполнения залогодателем своих залоговых обязательств удовлетворение залогодержателем своих требований осуществляется путем предъявления иска в суд о переводе на истца заложенных прав залогодателя.

К указанным выше сделкам относится также *право аренды земельного участка и право на земельную долю.*

Если земельный участок передан по договору аренды гражданину или юридическому лицу, арендатор земельного участка вправе отдать арендные права земельного участка в залог в пределах срока договора аренды земельного участка с согласия собственника земельного участка.

Залог прав аренды на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, арендатором такого земельного участка допускается в пределах срока договора аренды с согласия собственника земельного участка. При аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет залог права аренды допускается без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления.

Залог права на земельную долю допускается при условии, если она может быть выделена в натуре без изменения целевого назначения земельного участка при обращении на нее взыскания. Участник общей долевой собственности на земельный участок вправе заложить свою долю без согласия других участников общей долевой собственности. В случае обращения залогодержателем взыскания на эту земельную долю при ее продаже участники общей долевой собственности имеют право ее преимущественной покупки.

Залоговая стоимость земельного участка, передаваемого в залог по договору об ипотеке, устанавливается по соглашению залогодателя с залогодержателем. Оценка земельного участка осуществляется в соответствии с законодательством, регулирующим оценочную деятельность в Российской Федерации.

Договор об ипотеке заключается в письменной форме и подлежит государственной регистрации. Срок действия договора залога, права на землю, очередность платежей, процентная ставка и другие условия договора определяются соглашением сторон. Несоблюдение правил о государственной регистрации договора об ипотеке влечет его недействительность. Такой договор считается ничтожным.

В договоре об ипотеке должны быть указаны предмет ипотеки, его оценка, существо, размер и срок исполнения обязательства, обеспечиваемого ипотекой. Предмет ипотеки определяется в договоре указанием его наименования, места нахождения и достаточным для идентификации этого предмета описанием. Если предметом ипотеки является принадлежащее залогодателю право аренды, арендованное имущество должно быть определено в договоре об ипотеке так же, как если бы оно само являлось предметом ипотеки, и должен быть указан срок аренды.

Договор об ипотеке считается заключенным и вступает в силу с момента его государственной регистрации. При включении соглашения об ипотеке в кредитный или иной договор, содержащий обеспеченное ипотекой обязательство, в отношении формы и государственной регистрации этого договора должны быть соблюдены требования, установленные для договора об ипотеке. В договоре об ипотеке должны быть указаны право, в силу которого имущество, являющееся предметом ипотеки, принадлежит залогодателю, и наименование органа государственной

регистрации прав на недвижимое имущество, зарегистрировавшего это право залогодателя.

Обязательство, обеспечиваемое ипотекой, должно быть названо в договоре об ипотеке с указанием его суммы, основания возникновения и срока исполнения. В тех случаях, когда это обязательство основано на каком-либо договоре, должны быть указаны стороны этого договора, дата и место его заключения. Если сумма обеспечиваемого ипотекой обязательства подлежит определению в будущем, в договоре об ипотеке должны быть указаны порядок и другие необходимые условия ее определения.

В силу договора об ипотеке залогодержатель-кредитор по кредитному договору или иному обязательству, обеспеченному ипотекой, имеет право на удовлетворение своего денежного требования к должнику по этому обязательству за счет заложенного недвижимого имущества залогодателя. Залогодателем может быть как должник, так и третье лицо.

Права залогодержателя по обеспеченному ипотекой обязательству и по договору об ипотеке могут быть удостоверены закладной. Закладная является именной ценной бумагой, удостоверяющей следующие права ее законного владельца:

— право на получение исполнения по денежным обязательствам, обеспеченным ипотекой, без представления других доказательств существования этих обязательств;

— право залога на имущество, обремененное ипотекой.

Обязанными по закладной лицами являются должник по обеспеченному ипотекой обязательству и залогодатель.

Составление и выдача закладной не допускаются, если:

а) предметом ипотеки является предприятие как имущественный комплекс и право аренды предприятия как имущественного комплекса;

б) ипотекой обеспечивается денежное обязательство, сумма долга по которому на момент заключения договора не определена и которое не содержит условий, позволяющих определить эту сумму в надлежащий момент.

В указанных случаях условия о закладной в договоре об ипотеке недействительны.

Закладная составляется залогодателем, а если он является третьим лицом, также и должником по обеспеченному ипотекой обязательству. Закладная выдается первоначальному залогодержателю Росреестром после государственной регистрации ипотеки.

Передача прав по закладной и залог закладной осуществляются в порядке, установленном ст. 48 и 49 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

При пользовании заложенным имуществом залогодатель не должен допускать ухудшения имущества и уменьшения его стоимости сверх того, что вызывается естественным износом, если иное не предусмотрено договором.

Контрольные вопросы и задания

1. Что собой представляют земельно-правовые сделки и в чем их отличительные черты?
2. Каковы общие правила земельно-правовых сделок?
3. Каково содержание специальных правил земельно-правовых сделок?
4. Каковы основные виды земельно-правовых сделок?
5. В чем выражается правовое обеспечение надлежащего исполнения земельно-правовых сделок?
6. Каковы основные правила сделок купли-продажи земельных участков?
7. Назовите требования закона, предъявляемые к земельно-правовым сделкам мены земельных участков.
8. Каковы требования закона, предъявляемые к аренде земельных участков?
9. Каковы требования закона, предъявляемые к земельно-правовым сделкам ипотеки (залога) земельных участков?

Глава 6
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ

6.1. Понятие государственного управления землепользованием

Государственное управление землепользованием представляет собой организующую деятельность специально уполномоченных государственных органов исполнительной власти, направленную на создание условий для рационального использования и охраны земель всеми субъектами земельных прав на земельные участки независимо от форм собственности. **Государственное управление землепользованием** является частью государственного управления в целом и выделяется в особый институт земельного права по объекту управления и основывается на праве территориального верховенства государства как суверена и необходимости обеспечивать в землепользовании баланс общегосударственных и частных интересов.

Это целенаправленная деятельность государственных органов по организации рационального использования земель и их охраны путем принятия экономико-правовых мер.

Формы и методы данной деятельности чрезвычайно разнообразны и содержатся в правовых нормах, которые в совокупности образуют важный инструмент земельного права в системе экономического регулирования земельных отношений в России, когда субъектами этих отношений выступают миллионы собственников земли — граждан и юридических лиц.

Государственное управление землепользованием предполагает предоставление свободы хозяйствования на своей земле субъектам земельных правоотношений, недопусти-

мость вмешательства в их хозяйственную деятельность. Так, незаконное вмешательство в деятельность сельскохозяйственного предприятия влечет за собой отмену незаконных решений государственных органов и должностных лиц с взысканием с них убытков, причиненных этим незаконным вмешательством (ст. 61 и 62 ЗК РФ).

Государственное управление землепользованием должно сопровождаться эффективными антимонопольными правовыми мероприятиями. В частности, законом определено равноправие всех форм собственности и всех форм хозяйствования; свобода вхождения в рыночные земельные отношения любым хозяйствующим субъектам; предоставление значительных прав органам, осуществляющим антимонопольное регулирование, по пресечению монополистических действий; ответственность должностных лиц, нарушающих свои должностные обязанности, и т.п.

Содержание государственного управления землепользованием проявляется в создании государственных органов и законодательном наделении их соответствующей компетенцией; закреплении форм и методов регулирования, а также их функций (видов деятельности).

Государственные органы, осуществляющие управление и земельный надзор, исполняют свои функции определенными методами: экономическими, административными и организационно-правовыми, которые отвечают природе земельных отношений.

Экономический метод предполагает платность использования земли; экономическое стимулирование эффективной деятельности в области управления землепользованием; право собственности на землю; совершение сделок с землей при сохранении ответственности собственников за их рациональное использование; нормирование и лимитирование в сфере землепользования.

К административным методам правового регулирования землепользованием относятся: управление и распоряжение земельными участками, находящимися в государственной, муниципальной собственности, установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд; проведение государственного земельного надзора, государственной экологической экспертизы и др.

К организационно-правовым методам управления землепользованием следует относить: обеспечение безопасного

использования земли; организацию кадастрового учета земельных участков, государственную регистрацию прав на земельные участки (формирование соответствующих разделов Единого государственного реестра прав); организацию мониторинга земель, землеустройства.

Функции государственных органов по управлению землепользованием рассчитаны на применение их в тех случаях, когда требуется государственное вмешательство.

Так, при перераспределении земельных участков по договору купли-продажи государственная функция управления этих сделок будет выражаться лишь в их государственной регистрации и в рассмотрении споров, если таковые возникнут при заключении, расторжении или в ходе исполнения сделок.

Принципами, на которых основано выполнение государственными органами своих функций, являются:

— четкое разделение функций между соответствующими органами государственной власти. Так, функция государственной регистрации прав на земельные участки возложена на Росреестр, а осуществление федерального государственного экологического контроля — на Росприроднадзор;

— недопустимость вмешательства одних государственных органов в функции других.

Рассмотрим содержание этих функций, а также порядок их осуществления по отдельности.

6.2. Органы, осуществляющие государственное управление землепользованием

Согласно ч. 1 ст. 72 Конституции РФ вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Земельное законодательство состоит из ЗК РФ, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ.

ЗК РФ и издаваемые в соответствии с ним акты земельного законодательства основываются на принципе разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образова-

ний. Полномочия Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления в области земельных отношений закреплены в ст. 9—11 ЗК РФ. В силу этого правовое управление землепользованием осуществляется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Участие органов государственной власти и органов местного самоуправления в управлении землепользованием регламентировано в нормативных правовых актах. В частности:

— Президент РФ издает указы, регулирующие земельные отношения, обязательные для исполнения на территории всей Российской Федерации (ст. 90 Конституции РФ);

— Государственная Дума принимает федеральные законы (с одобрением их Советом Федерации), которые регулируют общественные земельные отношения в России (ст. 105 Конституции РФ);

— Правительство РФ издает постановления и распоряжения, регулирующие земельные отношения, в пределах полномочий, определенных Конституцией РФ, ЗК РФ, федеральными законами, а также нормативными указами Президента РФ (ст. 115 Конституции РФ, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»);

— субъекты РФ осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов РФ. Органы исполнительной власти субъектов РФ на основании и во исполнение ЗК РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов субъектов РФ в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права;

— органы местного самоуправления (которые согласно ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти) осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения, в том числе владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью на землю (п. 1 ст. 130 Конституции РФ), регулируют земельные отношения в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федера-

ции». Органы местного самоуправления на основании и во исполнение ЗК РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти осуществляют отдельные, предусмотренные законом функции регулирования и контроля в сфере земельных отношений, которые закреплены в положениях об этих органах.

Государственные органы по характеру управления землепользованием можно подразделить на органы общей компетенции и органы специальной компетенции, т.е. регулирующие круг земельных вопросов и те, которые занимаются специализированными вопросами управления.

В систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, а также их территориальные органы (Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»).

Так, выработку государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере имущественных отношений, земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество осуществляет *Минэкономразвития России* (постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации»).

Росреестр, находящийся в ведении Минэкономразвития России, и его территориальные органы выполняют специальные функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга

земель, геодезии и картографии, а также функции по осуществлению государственного земельного надзора. Росреестр исполняет функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации. Органы Росреестра реализовывают проведение землеустройства в соответствии с решениями федеральных органов государственной власти, государственную экспертизу землеустроительной документации и т.п. (постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»).

Росимущество, также находящееся в ведении Минэкономразвития России, и его территориальные органы осуществляют контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности (постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»).

На *Минсельхоз России* возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель и в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию земель, плодородие почв (постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации»).

Россельхознадзор, находящийся в ведении Минсельхоза России, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных (постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору»).

Минприроды России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, основным элементом которой является земля (постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»).

Росприроднадзор, находящийся в ведении Минприроды России, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия и государственной экологической экспертизы (постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2004 г. № 370»).

Ростехнадзор является органом государственного горного надзора и органом государственного строительного надзора, осуществляет государственный экологический контроль в сфере своей деятельности. Руководство деятельностью Ростехнадзора осуществляет Правительство РФ. Положение о Ростехнадзоре утверждено постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 401.

Роспотребнадзор, находящийся в ведении Минздравсоцразвития России, является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства (постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека»).

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления для управления и распоряжения земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) в ведении, уполномочивают для этой цели собственные специальные органы (п. 1 ст. 34 ЗК РФ).

Ведомственными органами управления землями являются Минобороны России, Минтранс России, Мин-

энергетики России, ФСБ России и др. (соответствующие земельные участки предоставляются для выполнения возложенных на данные федеральные органы исполнительной власти государственных задач).

6.3. Правовые функции государственного управления землепользованием

Проблема совершенствования государственного управления землепользованием имеет важное значение в связи с расширяющейся практикой деятельности органов государственного управления.

Основными функциями государственного управления землепользованием являются учетная, плановая, распределительно-перераспределительная, функция обеспечения надлежащего использования земель, надзорная и охранительная.

Содержание государственного управления землепользованием раскрывается в процессе осуществления этого права и проявляется в определенных функциях. Рассмотрим их по отдельности.

Учетная функция (функция учета) является базовой для остальных функций государственно-правового регулирования земельных отношений, поскольку от точности знаний о наличии и состоянии земельного фонда зависит эффективность планирования, распределения и перераспределения земель, контроля и охраны, их правильного использования. В силу этого учет должен быть объективным, а это достигается соблюдением следующих правил:

— всеобщностью учета, согласно которой, например, земельно-кадастровому учету подлежат все земли, расположенные на территории РФ, независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и разрешенного использования земельных участков;

— системностью учета, предполагающей целостность множественных подходов в учете земель. Например, мониторинг земель как система учета осуществляется исходя из единой системы показателей, на основе методических и нормативно-технических документов, утверждаемых Росреестром по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти (Положение об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28.11.2002 № 846).

— эффективностью учета, предполагающей, например, при ведении кадастрового учета земель применять современные технические средства, компьютерные системы и методы получения, обработки, хранения и предоставления кадастровой информации и документации;

— достоверностью учета, при нарушении которой могут быть значительные просчеты в государственном регулировании земельных отношений, а поэтому ответственность за достоверность сведений земельно-кадастровой документации несут руководители органов, на которые возложено ведение государственного кадастра недвижимости в соответствии с законодательством РФ;

— непрерывностью учета, обусловленной естественной изменчивостью состояния земли в зависимости от естественных и антропогенных факторов, что требует постоянного обновления информации об этом объекте. Поэтому содержание мониторинга земель составляет систематические наблюдения (съемки, обследования и изыскания) за состоянием земель, выявление изменений и их оценка (ст. 67 ЗК РФ). В кадастровом учете выделяется непрерывность актуализации содержащихся в государственном кадастре недвижимости сведений на основе изменяющихся характеристик земельных участков;

— единством методики учета на всей территории РФ. Кадастровый учет земельных участков осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» и Порядком ведения государственного кадастра недвижимости, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 04.02.2010 № 42, которым определены общие правила внесения сведений;

— гарантированностью обеспечения учета. Кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости возложены на федеральный орган исполнительной власти — Росреестр, уполномоченный в порядке, установленном Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», в области кадастрового учета и ведения государственного кадастра недвижимости и несущий ответственность за проведение возложенных на него задач в сфере учета земельных участков;

— возможностью и гарантированностью внедрения полученных данных учета в практику использования земель. Данные государственного кадастра недвижимости

подлежат обязательному применению при планировании использования и охраны земель, их изъятии, оценке хозяйственной деятельности землепользователей и др.

Применительно к земельным отношениям можно выделить следующие разновидности учетной функции.

1. *Экологическая* учетная функция — выражается в осуществлении мониторинга земель, который представляет собой систему сведений о состоянии земельного фонда для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов. При этом государственный мониторинг земель является составной частью государственного мониторинга окружающей среды.

Экологический характер данной регулирующей функции выражается в том, что объектом ее являются не столько земли, сколько их состояние как экологических систем. Так, в содержание мониторинга входит учет процессов, связанных с изменением почв, вызванным образованием оврагов, состоянием земель населенных пунктов, поселений и т.п.

Государственный мониторинг земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения) в Российской Федерации осуществляет Росреестр, государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения — Минсельхоз России.

2. *Экономическая* учетная функция — выражается в осуществлении кадастрового учета земельных участков, который ведется в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости». Государственный кадастр недвижимости является систематизированным сводом сведений об учтенном недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы РФ, о границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, иных предусмотренных указанным Федеральным законом сведений.

Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» объединяет две системы государственного учета — учет земельных участков и учет объектов капитального строительства (зданий, сооружений и т.д.) — в одну.

Одним из объектов государственного кадастра недвижимости является земельный участок (часть земной поверхности, в том числе поверхностный почвенный слой), гра-

ницы которого описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами. Для определения местоположения и границ земельного участка проводится его межевание.

Данные о земельных участках, содержащиеся в государственном кадастре недвижимости, представляют собой систему необходимых и достоверных сведений о природном, хозяйственном и правовом положении земель РФ, местоположении и размерах земельных участков, их качественной характеристике, о владельцах земельных участков, правовом режиме землепользования, государственной регистрации прав на земельный участок и находящихся на нем объектов, кадастровой оценке земельных участков, иных необходимых сведений о земле.

Характеристики конкретного земельного участка позволяют однозначно выделить его относительно других земельных участков и осуществить его качественную и экономическую оценки.

Государственный кадастровый учет земельных участков сопровождается присвоением каждому земельному участку кадастрового номера.

Государственный кадастр недвижимости создается и ведется в целях информационного обеспечения государственного и муниципального управления земельными ресурсами; государственного контроля за использованием и охраной земель; мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель; государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; землеустройства; экономической оценки земель и учета стоимости земель в составе природных ресурсов; установления обоснованной платы за землю; иной связанной с владением, пользованием и распоряжением земельными участками деятельности. Здесь содержатся 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.

Ведение государственного кадастра недвижимости осуществляется на основе принципов единства технологии его ведения на всей территории РФ, непрерывности актуализации содержащихся в нем сведений на бумажных и электронных носителях.

Ведение государственного земельного кадастра обеспечивается проведением необходимых космических, топографо-геодезических, картографических, почвенных, геодезических и других обследований и изысканий.

Геодезической основой кадастра объектов недвижимости являются государственная геодезическая сеть и создаваемые в установленном Росреестром порядке геодезические сети специального назначения (опорные межевые сети).

Картографической основой государственного кадастра недвижимости (картографическая основа кадастра) являются карты, планы, требования к которым определяются Минэкономразвития России.

Государственный кадастр недвижимости состоит из следующих разделов: реестра объектов недвижимости; кадастровых дел и кадастровых карт (Порядок ведения государственного кадастра недвижимости и перечень вносимых в реестр объектов недвижимости сведений о земельном участке утвержден приказом Минэкономразвития России от 04.02.2010 № 42). Помимо общих сведений о земельном участке как объекте недвижимости (включая его кадастровую стоимость) в **реестр объектов недвижимости** вносятся следующие *общие сведения о земельном участке*:

1) вид объекта недвижимости (земельный участок);

2) кадастровый номер и дата внесения кадастрового номера в государственный кадастр недвижимости;

3) ранее присвоенный государственный учетный номер (кадастровый или условный номер), если такой номер был присвоен в порядке, действовавшем до вступления в силу Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», и дата присвоения такого номера, сведения об организации или органе, которые присвоили такой номер в установленном законодательством порядке;

4) кадастровый номер (номера) земельного участка (земельных участков), в результате раздела, объединения или перераспределения которого (которых) был образован существующий земельный участок, либо кадастровый номер земельного участка, в результате выдела в счет доли в праве общей долевой собственности из которого был образован существующий земельный участок;

5) кадастровые номера земельных участков, образуемых из существующего земельного участка;

6) адрес земельного участка или при отсутствии такого адреса — описание местоположения;

7) категория земель, к которой отнесен земельный участок;

8) разрешенное использование земельного участка;

9) площадь;

10) кадастровые номера расположенных в пределах земельного участка зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства;

11) сведения о лесах, расположенных в пределах земельного участка (лесничество (лесопарк)), участковое лесничество, номера лесных кварталов, к которым относится указанный участок (при их наличии), категория лесов (резервная, эксплуатационная, защитная);

12) сведения о водных объектах, расположенных в пределах земельного участка (вид водного объекта (река, озеро, водохранилище, болото и т.д.)), наименование водного объекта (при его наличии);

13) сведения об иных природных объектах, расположенных в пределах земельного участка, в объеме сведений, поступивших в орган кадастрового учета в порядке информационного взаимодействия;

14) сведения о местоположении границы земельного участка: список координат, кадастровые номера смежных земельных участков, дополнительные сведения, уточняющие описание отдельных частей границы земельного участка (наименования природных объектов и (или) объектов искусственного происхождения, в том числе линейных объектов, если местоположение отдельных частей границы земельного участка совпадает с местоположением внешних границ таких объектов);

15) сведения о частях земельного участка: учетный номер части земельного участка и дата его присвоения, площадь части земельного участка; описание местоположения

границы части земельного участка, сведения о прекращении существования части земельного участка (дата снятия с кадастрового учета).

При внесении сведений о кадастровой стоимости земельного участка вносится среднее значение удельного показателя кадастровой стоимости земель для муниципального района (городского округа).

Если в соответствии с законодательством РФ устанавливается дополнительное наименование земельного участка (например, лесной участок, приусадебный земельный участок и т.п.), при внесении сведений о виде земельного участка в реестр дополнительно указывается такое наименование.

Сведения об адресе земельного участка вносятся в реестр объектов недвижимости на основании акта органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченных на присвоение адресов земельным участкам. При отсутствии присвоенного в установленном порядке адреса земельного участка вносится описание его местоположения.

Если на земельном участке расположен объект недвижимого имущества, в качестве местоположения земельного участка в реестре объектов недвижимости указываются:

— наименования субъекта РФ, муниципального образования, населенного пункта, улицы (проспекта, шоссе, переулка, бульвара и т.д.);

— вид объекта недвижимого имущества (здание, сооружение, объект незавершенного строительства);

— индивидуальное наименование здания или сооружения, а при отсутствии индивидуального наименования здания или сооружения — обобщенное наименование соответствующего вида объектов (например, гараж);

— номер такого объекта (при наличии присвоенного адреса объекта недвижимости).

Если на земельном участке отсутствуют объекты недвижимости, а в отношении территории, в пределах которой расположен земельный участок, не выполнена планировка территории (отсутствуют улицы и т.д.), в качестве местоположения земельного участка в реестре объектов недвижимости указываются:

— наименования субъекта РФ, муниципального образования, населенного пункта (при наличии);

— часть кадастрового квартала, в пределах которой расположен земельный участок (северо-западная, северная,

северо-восточная, восточная, юго-восточная, южная, юго-западная, западная или центральная).

Сведения о категории земель образуемого земельного участка должны соответствовать сведениям о категории земель исходного земельного участка, за исключением случаев, установленных федеральным земельным законодательством.

Если в государственном кадастре недвижимости отсутствуют сведения об отнесении исходного земельного участка к определенной категории земель, сведения о принадлежности образуемых земельных участков к определенной категории земель вносятся в реестр объектов недвижимости на основании акта органа государственной власти или органа местного самоуправления об отнесении исходного земельного участка к определенной категории земель.

В реестре объектов недвижимости могут содержаться сведения обо всех основных, вспомогательных или условно разрешенных видах использования земельного участка с указанием индивидуального обозначения (вида, типа, номера, индекса и т.п.) соответствующей территориальной зоны. При этом обязательным условием является наличие выбранного вида разрешенного использования земельного участка.

Сведения о видах разрешенного использования земельного участка в реестр объектов недвижимости вносятся на основании градостроительного регламента либо на основании акта органа государственной власти или органа местного самоуправления.

Если образование земельных участков не связано с изменением вида разрешенного использования исходного земельного участка, вид разрешенного использования образуемых земельных участков в реестре объектов недвижимости должен соответствовать виду разрешенного использования исходного земельного участка.

Правилами кадастрового деления территории РФ и присвоения кадастровых номеров земельным участкам, утвержденными постановлением Правительства РФ от 06.09.2000 № 660, определен порядок кадастрового деления территории РФ на кадастровые округа, районы и кадастровые кварталы (единицы кадастрового деления) и присвоения земельным участкам кадастровых номеров (приказ Росземкадастра от 14.05.2001 № П/89 «О кадастровом делении территории Российской Федерации»).

Кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости осуществляются Росреестром. Полномочия Росреестра как органа кадастрового учета, за исключением полномочий, предусмотренных ст. 30 «Государственный реестр кадастровых инженеров» Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», на основании решений данного органа вправе осуществлять подведомственные ему государственные бюджетные учреждения — указанные государственные бюджетные учреждения считаются органами кадастрового учета.

Общедоступные сведения о земельных участках, внесенные в государственный кадастр недвижимости, предоставляются органом кадастрового учета по запросу любых лиц (в том числе посредством почтового отправления) с помощью сетей связи общего пользования или иных технических средств, посредством обеспечения доступа к информационному ресурсу, содержащему сведения государственного кадастра недвижимости.

Сведения о земельных участках, внесенные в государственный кадастр недвижимости, предоставляются в виде:

— копии документа, на основании которого сведения о земельном участке внесены в государственный кадастр недвижимости;

— кадастрового паспорта земельного участка;

— кадастрового плана территории;

— кадастровой выписки о земельном участке;

Кадастровый паспорт земельного участка представляет собой выписку из государственного кадастра недвижимости, содержащую основные специфичные характеристики земельного участка, а также предусмотренные Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» сведения о данном земельном участке. Форма кадастрового паспорта земельного участка утверждена приказом Минюста России от 18.02.2008 № 32 «Об утверждении форм кадастровых паспортов здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, помещения, земельного участка».

Кадастровый план территории составляется на картографической основе. В кадастровом плане в графической и текстовой форме воспроизведены запрашиваемые сведения о земельном участке (земельных участках).

Кадастровая выписка о земельном участке представляет собой выписку из государственного кадастра недвижи-

мости, содержащую запрашиваемые сведения о конкретном земельном участке.

Формы кадастрового плана территории и кадастровой выписки о земельном участке утверждены приказом Минюста России от 19.03.2008 № 66 «Об утверждении форм кадастровой выписки о земельном участке и кадастрового плана территории».

За предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости, предоставление информации, указанной в ч. 6 ст. 14 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», взимается плата. Ее размеры и порядок взимания устанавливаются Минэкономразвития России.

Государственная регистрация прав на земельные участки определяет правовое положение землепользования и подтверждает законность правового статуса землепользователей.

Для наиболее рационального и производительного использования земли и ее эффективной охраны необходимо иметь точное представление о количестве земель и их качестве. Учет земель подразделяется на первичный (основной) и текущий (последующий). В первом случае учетные документы содержат первоначально полученные сведения о земле, а во втором в эти документы вносятся текущие изменения.

Экономическая оценка земель характеризует производительную способность земли как средства производства с помощью натуральных и стоимостных оценочных показателей; таких как валовой продукт, чистый доход, урожайность, местоположение (например, близость к рынкам сбыта). Она позволяет объективно сопоставить результаты хозяйственной деятельности сельскохозяйственных предприятий друг с другом независимо от формы и вида земельной собственности, устраняет уравнительный подход к оценке этих результатов, дает возможность привести в соответствие с законодательством вопросы планирования и продажи сельскохозяйственной продукции.

Для экономической оценки земель сельскохозяйственного назначения проводится бонитировка почв (от лат. *bonitas* — доброкачественность) — сравнительная оценка почв по их важнейшим агрономическим свойствам. Основой для бонитировки почв служат материалы почвенных обследований, в которых отражены: механический состав

почвы, содержание в ней гумуса и элементов питания растений, кислотность, важнейшие физические свойства и т.д. Помимо качественных показателей, определяющих плодородие почв, учитывают и другие существенные факторы, такие как рельеф, увлажнение, микроклимат и т.п. Интегральный показатель плодородия почвы (разновидности или группы почв) — относительная величина совокупного влияния признаков и свойств почвы на продуктивность (урожайность) сельскохозяйственных угодий с данным почвенным покровом в границах административных районов, землевладений (землепользований), выражается в баллах бонитета в диапазоне от нуля до 100 (совокупный почвенный балл) (постановление Правительства РФ от 08.04.2000 № 316; Методические рекомендации по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 04.07.2005 № 145).

Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель. Органы исполнительной власти субъектов РФ утверждают средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) (ст. 66 ЗК РФ).

Плановая функция (функция планирования) использования и охраны земель вытекает из потребности рационального и эффективного использования и охраны земельных ресурсов. Как показывает мировая практика, научно-обоснованное планирование с применением рыночных механизмов обязательно приносит успех.

Объектом планирования использования земель и их охраны является деятельность людей (коллективов, предприятий, учреждений, организаций, отраслей, регионов и т.д.). Планирование и организация рационального использования земель и их охраны проводится для реализации долгосрочной перспективы развития территорий на основе социально-экономических программ и утвержденной в установленном порядке землеустроительной, градостроительной, природоохранной и иной документации.

В соответствии с ЗК РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на федеральном уровне,

органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления разрабатываются и реализуются программы использования и охраны земель. В рамках указанных программ решаются вопросы распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий и определения иных направлений рационального использования земель и их охраны в РФ, субъектах РФ и муниципальных образованиях (Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»).

Планирование и организация рационального использования земель и их охраны включают в себя:

— разработку предложений по проведению мероприятий по рациональному использованию земель и их охране;

— природно-сельскохозяйственное районирование земель (для земель сельскохозяйственного назначения).

Природно-сельскохозяйственное районирование земель сельскохозяйственного назначения относится к обременениям земельных участков и включается в условия их предоставления гражданам, сельскохозяйственным организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам.

При осуществлении территориального планирования муниципальных образований производится зонирование земель.

Зонирование земель — разделение земель на земельные участки с различным целевым назначением и правовым режимом использования.

В пределах территориальных зон устанавливаются: правовой режим зоны; целевое назначение и разрешенное использование земельных участков в пределах зоны; место расположения производственных и социально-культурных объектов; параметры и нормативы застройки; иные характеристики. Решения о зонировании земель обязательны для исполнения.

Планирование рационального использования земель и их охраны реализуется на основе данных государственного кадастра недвижимости (данных о земельных участках).

Распределительно-перераспределительная функция государства в отношении регулирования земельных отношений выражается:

— в проведении землеустроительных и других мероприятий, направленных на пространственно-территориальное

устройство земель, куда входит установление на местности границ административно-территориальных образований, конкретных пользователей землей, отвод участков в натуре и т.п., что меняет их правовой статус;

— предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду;

— изъятии земельных участков, используемых с нарушением земельного законодательства, с последующим предоставлением их другим лицам;

— изъятии (или выкупе земельных участков) для государственных или муниципальных нужд;

— выделении из существующих в землепользовании новых земельных угодий с иным правовым режимом по основаниям, определяемым законом. Например, при выходе членов сельскохозяйственных предприятий из состава этого предприятия для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и др.

Под распределением и перераспределением земель между пользователями (предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами) понимается процесс их предоставления и изъятия для государственных, общественных, а также местных нужд граждан и их объединений. Данная функция осуществляется с учетом приоритетного использования земель сельскохозяйственного назначения для сельскохозяйственных нужд названных субъектов права.

Предоставление и изъятие земель взаимосвязаны и рассматриваются как стороны одного процесса. При его осуществлении государственные органы совершают совокупность действий, направленных либо на возникновение права пользования конкретным земельным участком у определенных лиц (и соответственно на изъятие земли у прежних пользователей или из запаса), либо на прекращение права пользования участками (и соответственно на передачу их другим лицам или возврат в государственный запас).

В одном случае при предоставлении земель возникает необходимость в перераспределении земельных участков между пользователями земли, а в другом — при изъятии земли — необходимость в применении правовой санкции в связи с нарушением пользователем возложенных на него обязанностей (или для государственных или муниципальных нужд).

Функция обеспечения надлежащего использования земель выражается в применении государством нормативных мер к юридическим и физическим лицам, использующим землю, к надлежащему исполнению своих обязанностей и прав относительно закрепленных за ними земельных участков.

Данная функция многоаспектная, и в ней можно выделить следующие основные направления:

— привлечение к ответственности за нарушение земельного законодательства (лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную или уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством);

— принудительное изъятие у собственника его земельного участка ввиду его ненадлежащего использования;

— осуществление мер экономической поддержки сельхозпроизводителей (возможность бесплатного приобретения земельного участка для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, меры по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей, введение единого сельхозналога и др.);

— разработку и утверждение предельно допустимых концентраций вредных веществ в почве разного характера землепользования, превышение которых влечет за собой опасность опосредованного воздействия вещества — загрязнителя почвы на здоровье человека;

— осуществление землеустроительных мероприятий и контроля за проведением землеустройства.

Названная функция осуществляется посредством деятельности, направленной на сохранение и улучшение полезных свойств земли в процессе ее использования.

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 осуществляется мелиорация земель.

Мелиорация земель — это коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противоэрозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий,

таких как: проектирование, строительство, эксплуатация и реконструкция мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, обводнение пастбищ, создание систем защитных лесных насаждений, проведение культуртехнических работ, работ по улучшению химических и физических свойств почв, научное и производственно-техническое обеспечение указанных работ.

В зависимости от характера мелиоративных мероприятий различают следующие типы мелиорации земель:

— гидромелиорация (мероприятия, обеспечивающие коренное улучшение заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды);

— агролесомелиорация (мероприятия, обеспечивающие коренное улучшение земель посредством использования почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств защитных лесных насаждений);

— культуртехническая (расчистка мелиорируемых земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней, мха, камней и иных предметов, мелиоративная обработка солонцов (земель с избыточной щелочностью), рыхление, пескование, глинование и др.);

— химическая (известкование, фосфоритование и гипсование почв).

Федеральным законом «О мелиорации земель» установлены правовые основы деятельности в области мелиорации земель, определены полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления по регулированию указанной деятельности, а также права и обязанности граждан (физических лиц) и юридических лиц, осуществляющих деятельность в области мелиорации земель и обеспечивающих эффективное использование и охрану мелиорированных земель.

Государственное управление в области мелиорации земель осуществляют Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ и Минсельхоз России. Мелиорация земель проводится на основе проектов, разработанных в соответствии с технико-экономическими обоснованиями и учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила. Планирование мелиорации земель проводится Минсельхозом России в соответствии с федеральными и региональными (территориальными) программами в области

мелиорации земель, а также по заказам собственников, владельцев и пользователей земельных участков. В федеральных и региональных (территориальных) программах в области мелиорации земель предусматриваются приоритеты определенных видов мелиорации земель в зависимости от природно-климатических особенностей соответствующих территорий и нужд сельского хозяйства.

Правила и нормы в области мелиорации земель, а также порядок разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель устанавливаются Минсельхозом России. Земельные участки, отнесенные к мелиорируемым землям, предоставляются и изымаются для проведения мелиоративных мероприятий в порядке, предусмотренном земельным законодательством РФ.

Финансирование мелиорации земель (мелиоративных мероприятий), обеспечиваемой отнесенными к федеральной собственности государственными мелиоративными системами и отдельно расположенными гидротехническими сооружениями, осуществляется за счет средств федерального бюджета, направляемых на развитие сельского хозяйства. Органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с региональными (территориальными) программами в области мелиорации земель осуществляют финансирование мелиорации земель (мелиоративных мероприятий) за счет средств соответствующих бюджетов субъектов РФ.

Культуртехническая и химическая мелиорация земель финансируется за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов РФ и средств собственников, владельцев и пользователей земельных участков. Финансирование мелиорации земель на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения подлежат паспортизации. При проведении паспортизации на мелиоративную систему и на каждое гидротехническое сооружение, входящее или не входящее в мелиоративную систему, составляется паспорт, в котором содержатся сведения о технических характеристиках и состоянии соответственно мелиоративной системы и гидротехнического сооружения.

Рекультивацией земель называется деятельность по восстановлению продуктивности земель, их полезных свойств, утраченных в процессе нарушения почвенного покрова в результате производственной или иной деятельности человека.

Юридические лица и граждане, чья деятельность связана с нарушением почвенного покрова, обязаны за счет собственных средств приводить данные земли в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (постановление Правительства РФ от 23.02.1994 № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы»). При необходимости на эти цели могут направляться средства из других источников финансирования.

Рекультивация нарушенных земель осуществляется для восстановления их для сельскохозяйственных, лесохозяйственных, водохозяйственных, строительных, рекреационных, природоохранных и санитарно-оздоровительных целей.

Одним из наиболее опасных и распространенных видов вредного воздействия на сельскохозяйственные земли является водная и ветровая эрозия почв, которая выводит высокопродуктивные угодья из сельскохозяйственного производства. Различаются естественная и антропогенная (вызываемая производственно-хозяйственной деятельностью человека) эрозия почв. Меры по борьбе с эрозией носят комплексный характер и включают организационно-хозяйственные, агротехнические, лесомелиоративные мероприятия. Противоэрозийные мероприятия осуществляются соответствующими министерствами (ведомствами), пользователями земель.

Для наиболее рационального использования земель, находящихся как в сельской местности, так и в городах, проводятся землеустройство и планировка населенных пунктов.

Землеустройство представляет собой систему государственных мероприятий, направленных на регулирование земельных отношений, организацию рационального использования и охрану земли, учет и оценку качества земельных ресурсов, составление планов землеустройства.

Землеустройство включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описа-

нию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, 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).

Федеральный закон «О землеустройстве» устанавливает правовые основы проведения землеустройства в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов. В соответствии со ст. 7 названного Федерального закона (в ред. Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ) федеральный государственный надзор в области землеустройства осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с законодательством РФ в порядке, установленном Правительством РФ.

Объектами землеустройства являются территории субъектов РФ, территории муниципальных образований, территории населенных пунктов, территориальные зоны, зоны с особыми условиями использования территорий, а также части указанных территорий и зон.

Землеустройство проводится по инициативе уполномоченных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или по решению суда. Порядок проведения землеустройства устанавливается федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Основаниями проведения землеустройства являются:

— решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления о проведении землеустройства;

— договоры о проведении землеустройства;

— судебные решения.

Землеустройство проводится в обязательном порядке в случаях:

— изменения границ объектов землеустройства;

— выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям;

— проведения мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

Изучение состояния земель проводится в целях получения информации об их количественном и качественном состоянии и включает в себя следующие виды работ: геодезические и картографические работы, почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания, оценку качества земель и инвентаризацию земель.

Оценка качества земель 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.

По результатам работ по землеустройству формируется землеустроительная документация, к ее видам относятся:

— генеральная схема землеустройства территории РФ, схема землеустройства территорий субъектов РФ, схема землеустройства муниципальных образований, схемы использования и охраны земель;

— карты (планы) объектов землеустройства;

— проекты внутрихозяйственного землеустройства;

— проекты улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых земель, рекультивации нарушенных земель, защиты земель от эрозии, селей, подтопления, забо-

лачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий;

— материалы почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества земель, инвентаризации земель;

— тематические карты и атласы состояния и использования земель.

Федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ могут устанавливаться другие виды землеустроительной документации.

Технические условия и требования проведения землеустройства разрабатываются на основании соответствующих нормативных правовых актов и являются обязательными для исполнения при проведении землеустройства и осуществлении государственной экспертизы землеустроительной документации. Положение о государственной экспертизе землеустроительной документации утверждено постановлением Правительства РФ от 04.04.2002 № 214.

На основе сбора и обработки документированной информации о проведении землеустройства формируется Государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. Землеустроительная документация, включенная в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, является федеральной собственностью и не подлежит приватизации. Лица, осуществляющие проведение землеустройства, обязаны бесплатно передать экземпляр подготовленной ими землеустроительной документации в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. Документы, подготовленные в результате проведения землеустройства, используются при осуществлении мониторинга земель. Положение о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, утверждено постановлением Правительства РФ от 11.07.2002 № 514.

В зависимости от содержания землеустройство подразделяется на два вида: межхозяйственное и внутрихозяйственное землеустройство.

Главной задачей межхозяйственного землеустройства является образование новых землепользований путем пре-

доставления земель разного рода сельскохозяйственным предприятиям, акционерным обществам, крестьянским (фермерским) хозяйствам, промышленным предприятиям, предприятиям транспорта и т.д. Межхозяйственное землеустройство обеспечивает также упорядочение и рациональную организацию существующих землепользований, устранение неудобств в расположении земель (чересполосицы, вклиниваний и т.п.).

Все действия по межхозяйственному землеустройству имеют и определенное правовое значение, ибо они связаны с установлением, прекращением или изменением конкретных прав землепользователей. Межхозяйственное землеустройство может быть как первоначальным, так и последующим: первоначальное — это землеустройство при отводе земельных участков, а последующее — проводимое в отношении уже существующих землепользований.

Установление на местности границ объектов землеустройства осуществляется на основании сведений государственного кадастра недвижимости о соответствующих объектах землеустройства. Границы объектов землеустройства и (или) отдельные части таких границ, совпадающие с государственной границей РФ, на местности не устанавливаются. Установление на местности границ объекта землеустройства (вынос границ на местность) выполняется по координатам характерных точек таких границ (точек изменения описания границ объекта землеустройства и деления их на части), сведения о которых содержатся в государственном кадастре недвижимости.

При установлении на местности границ между субъектами РФ, границ муниципальных образований, населенных пунктов узловые точки таких границ (характерные точки, являющиеся общими для границ трех и более субъектов РФ, муниципальных образований или населенных пунктов), а также ближайшие к ним характерные точки границ закрепляются долговременными межевыми знаками и используются в качестве пунктов опорной межевой сети. Порядок установления на местности границ объектов землеустройства определяется соответствующими Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 20.08.2009 № 688.

Межхозяйственное землеустройство должно проводиться таким образом, чтобы создать наиболее благоприятные условия для внутрихозяйственного землеустройства.

Внутрихозяйственное землеустройство проводится внутри земельных массивов, закрепленных за землепользователями. Его цель — установить виды угодий, входящих в состав этих земельных массивов, разграничить указанные угодья по их хозяйственному назначению и рационально организовать территорию внутри отдельного хозяйства.

Внутрихозяйственное землеустройство проводится в целях организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны, а также земель, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни.

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.

Работы по землеустройству могут проводить юридические лица или индивидуальные предприниматели без специальных разрешений, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Организацию проведения землеустройства в соответствии с решениями федеральных органов государственной власти, ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, и контроль за проведением землеустройства осуществляет Росреестр

в соответствии с Положением о контроле за проведением землеустройства, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29.12.2008 № 1061.

Росреестр и его территориальные органы во взаимодействии с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями и гражданами контролируют соблюдение требований законодательства РФ, а также технических условий проведения землеустройства и требований к нему организациями и гражданами при проведении землеустройства (надзор осуществляется в форме проверок). В случае выявления в ходе контроля нарушения земельного законодательства и требований охраны и использования земель полученные копии документов и материалов, а также копия акта проверки передаются соответствующему государственному инспектору по использованию и охране земель для принятия мер.

Функция надзора за использованием и охраной земель. *Задачей государственного земельного надзора является обеспечение соблюдения организациями, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель.*

В условиях рыночной экономики государственный земельный надзор приобретает новые направления и методы, поскольку собственникам и пользователям земельных участков предоставляется право самостоятельно хозяйствовать на своих земельных участках. В то же время Конституция РФ (ст. 36 ч. 2) предписывает владеть, пользоваться и распоряжаться природными ресурсами без нанесения ущерба окружающей среде и без нарушения прав и законных интересов иных лиц.

Государственный земельный надзор за использованием и охраной земель представляет собой также многоаспектную функцию, в составе которой можно выделить следующие направления:

— организацию проверок, экспертиз и иных действий, направленных на выявление фактов, представляющих нарушения земельного законодательства. Например, если при проведении экспертизы намечаемого к строительству объекта была установлена неизбежность его отрицатель-

ного влияния на состояние земель, то строительство данного объекта запрещается законом;

— принятие мер по предотвращению и пресечению нарушений земельного законодательства. Так, органы, осуществляющие государственный земельный надзор за использованием и охраной земель, вправе делать представления соответствующим организациям и должностным лицам об устранении нарушений; применять в пределах своей компетенции наказания, предусмотренные за нарушения земельного законодательства, и т.п.

Согласно Положению о государственном земельном контроле государственный земельный надзор за использованием и охраной земель является всеобщим, охватывает все категории земель и распространяется на всех землепользователей. Он не ограничен какими-либо сроками.

Государственный земельный надзор осуществляют Росреестр, Росприроднадзор, Россельхознадзор и их территориальные органы (далее — специально уполномоченные органы).

Росреестр и его территориальные органы осуществляют надзор за соблюдением:

— требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена земельными участками и использования земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих документов, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности;

— порядка переуступки права пользования землей;

— требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению и выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

— требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков;

— порядка предоставления сведений о состоянии земель;

— исполнения предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений;

— иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Росприроднадзор и его территориальные органы осуществляют надзор за соблюдением:

— обязанностей по рекультивации земель 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;

— требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

— требований законодательства РФ о недопущении использования участков лесного фонда для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков;

— режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов;

— иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Россельхознадзор и его территориальные органы осуществляют на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений *надзор за соблюдением*:

— выполнения мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»;

— требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения 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;

— иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Главный государственный инспектор РФ по использованию и охране земель и его заместители, главные государственные инспекторы субъектов РФ по использованию и охране земель и их заместители, главные государственные инспекторы городов и районов по использованию и охране земель и их заместители (должностные лица в соответствии со ст. 6—7 Положения о государственном земельном контроле) имеют право:

а) в пределах своей компетенции рассматривать в установленном порядке дела об административных правонарушениях и налагать административные штрафы;

б) выносить предупреждения о допущенном земельном правонарушении в соответствии с ЗК РФ;

в) направлять в соответствующие органы материалы о нарушениях земельного законодательства для решения вопроса о привлечении виновных лиц к ответственности;

г) вносить в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, издавшие акты, касающиеся вопросов земельных отношений, предложения о приведении указанных актов в соответствие с земельным законодательством.

Государственный земельный надзор осуществляется в форме проверок. Юридические и физические лица, использующие земельные участки, в отношении которых проводятся проверки, обязаны обеспечить должностным лицам специально уполномоченных органов доступ на эти участки и предоставить документацию, необходимую для проведения проверки.

Лица, препятствующие осуществлению государственного земельного надзора, применяющие угрозу насилия или насильственные действия по отношению к осуществляющим этот надзор должностным лицам, несут установленную законодательством РФ ответственность. Должностные лица специально уполномоченных органов несут установленную законодательством РФ ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них функций по осуществлению государственного земельного надзора. Жалобы на действия должностных лиц, осуществляющих земельный надзор, подаются вышестоящему должностному лицу или в суд.

Наряду с государственным земельным надзором проводится муниципальный земельный контроль, производственный земельный надзор и общественный контроль за использованием земель.

Муниципальный земельный надзор за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Производственный надзор за использованием земель 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 надзора в территориальный орган Росреестра.

Общественный надзор за использованием земель 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 права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель.

Мероприятия по государственному земельному надзору в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проводятся в соответствии с требованиями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Для наблюдения за состоянием земель и использованием получаемых данных при проведении государственного земельного надзора осуществляется государственный мониторинг земель.

Государственный мониторинг земель является частью государственного мониторинга окружающей среды. Объектами государственного мониторинга земель являются все земли в Российской Федерации.

Задачами государственного 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 государственного земельного надзора 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.

В зависимости от целей наблюдения и наблюдаемой территории государственный мониторинг земель может быть федеральным, региональным и локальным и осуществляется в соответствии с федеральными, региональными и местными программами.

Положение об осуществлении государственного мониторинга земель утверждено постановлением Правительства РФ от 28.11.2002 № 846.

Государственный мониторинг земель включает в себя:

а) сбор информации о состоянии земель в РФ, 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.

Государственный мониторинг земель осуществляется Росреестром во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Росреестр осуществляет регулирование деятельности в сфере ведения государственного мониторинга земель, определяет структуру, объем и сроки представления данных о состоянии и использовании земель.

Государственный мониторинг земель реализуется исходя из единой системы показателей на основе методических и нормативно-технических документов, утверждаемых Росреестром по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

При ведении мониторинга земель выявляются следующие процессы: эволюционные (связанные с естественно-историческими процессами развития); цикличные (связанные с суточными, сезонными, годовыми и иными периодами изменений природного характера); антропогенные (связанные с человеческой деятельностью); чрезвычайные ситу-

ации (связанные с авариями, катастрофами, стихийными и экологическими бедствиями и др.).

В содержание мониторинга земель входят систематические наблюдения (съемки, обследования и изыскания) за состоянием земель, выявление изменений и оценка состояния землепользовании, угодий, полей, участков, а также процессов, связанных с изменением плодородия почв (опустынивание, развитие водной и ветровой эрозий, потери гумуса, ухудшение структуры почв, заболачивание и засоление, зарастание и закустаривание сельскохозяйственных угодий, загрязнение земель пестицидами, тяжелыми металлами, радионуклидами, другими токсичными веществами).

Оценка состояния земель выполняется путем анализа ряда последовательных наблюдений (периодических, сезонных, суточных), направленности и интенсивности изменений и сравнения полученных показателей с нормативными.

Получение информации при осуществлении государственного мониторинга земель 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.

Росреестр, его территориальные органы и организации осуществляют государственный мониторинг земель с использованием автоматизированной информационной системы, функционирующей во взаимодействии с автоматизированными информационными системами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Данные, полученные в ходе проведения государственного мониторинга земель, систематизируются и передаются на хранение в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. Указанные данные используются при подготовке государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в РФ, ежегодно представляемого Росреестром по согласованию с заинтересованными федеральными органами

исполнительной власти в Правительство РФ, а также для информационного обеспечения деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан.

Охранительная функция государства в регулировании земельных отношений в России представляет собой совокупность мероприятий, систематически осуществляемых и направленных на обеспечение надлежащего земельного правопорядка.

Главной целью охранительной функции является охрана созданного в стране земельного правопорядка от деформаций, вызванных различными проблемами, и устранение тех деформаций, которые предотвратить не удалось.

Под земельным правопорядком понимается система землепользования, созданная под влиянием правовой деятельности государства и соответствующая целям, заложенным в правовом регулировании этих отношений.

Охранительная функция государства в регулировании земельных отношений реализуется в следующей деятельности.

1. В правовом обеспечении охранительных мероприятий в отношении отдельных объектов землепользования, нуждающихся в данной охране. Например, если в ближайшее время невозможно восстановление плодородия почв деградированных земель, то государство допускает консервацию их, осуществляемую в соответствии с постановлением Правительства РФ от 02.10.2002 № 830 «Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота», т.е. вводится специальное охранительное правило, нормы которого направлены на восстановление нормального состояния земель.

2. В правовом обеспечении специального правового регулирования в местностях со сложившейся особой обстановкой, требующей особого правового статуса, например в зонах экологического бедствия, зонах чрезвычайных ситуаций (Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

3. В правовом обеспечении землепользованием между субъектами земельных правоотношений. Эта деятельность выражается:

— в пресечении нарушений земельного и иного законодательства, регулирующего земельные отношения. Так,

деятельность сельскохозяйственных, промышленных и иных предприятий, грубо нарушающих установленный режим природопользования, приостанавливается (ограничивается) до устранения данных нарушений, а если они не устранены в установленный срок, деятельность такого предприятия прекращается (ст. 56 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»);

— в восстановлении нарушенных земельных отношений. Например, использование земель может осуществляться только с соблюдением определенной разрешительной системы (решение о предоставлении земельного участка, отвод земли в натуре на местности и т.п.). Поэтому при самовольном захвате земельных участков последние принудительно изымаются со сносом самовольно возведенных строений и возвратом участков прежним владельцам, т.е. восстанавливается существовавшее до нарушения положение в земельных отношениях;

— в разрешении коллизий (споров), возникающих между субъектами земельных правоотношений. Судами и соответствующими государственными органами осуществляется рассмотрение земельных споров, в ходе которых происходит восстановление нарушенных прав и отказ в удовлетворении необоснованных заявлений о принятии мер к правомерно действующей стороне. Суды при обнаружении нарушений в ходе рассмотрения дел о земельных спорах вправе давать (выносить) частные определения об их устранении, обязательные для исполнения адресатами;

— в профилактике нарушений земельного и иного законодательства, т.е. в устранении причин и условий, способствующих совершению земельных правонарушений. Профилактика нарушений осуществляется на основе системы государственной регистрации земельных участков и сделок с ними, землеустроительных мероприятий, государственного земельного надзора, государственного мониторинга земель и т.п.

Одним из главных мероприятий по профилактике земельных правонарушений является осуществление землеустройства, позволяющего в натуре на местности определить отправные точки устранения нарушений (границы земельных участков, которые недопустимо нарушать; рациональную структуру землепользования, которую необходимо соблюдать; отклонения в землеустроительных действиях, которые необходимо пресекать, и т.п.).

Охранительная функция государства в регулировании земельных отношений является всепроникающей и действует наряду со всеми остальными функциями методом императивных предписаний.

В учетной функции она проявляется в установлении обязательных для всех землепользователей требований осуществлять установление обязанности ведения и обеспечения земельного учета (ведение земельно-кадастровой книги предприятия, подача необходимых сведений, правильное исчисление налогов за используемые земельные участки и применение ответственности за нарушения этого учета).

Аналогичным образом охранительная функция проявляется и в других функциях государственного регулирования земельных отношений, вводя обязательные предписания и ответственность за их нарушения.

Отсутствие охранительной функции, дополняющей остальные функции государственного регулирования земельных отношений, сделало бы невозможным исполнение последних. Вместе с тем охранительную функцию невозможно было бы реализовать, если бы не были четко регламентированы остальные функции государственного регулирования, поскольку применение ответственности и иных мер воздействия в правовых отношениях невозможно без четкой регламентации отношений, к которым эти меры применяются.

Охранительная функция обеспечивает исполнение других функций государства в области управления общественных отношений в сфере землепользования по двум основным направлениям: материальному и процессуальному.

Под материальным направлением следует понимать любую функцию государственного управления землепользованием, которая непосредственно воздействует на эти отношения. Например, деятельность государственных органов, осуществляющих надзор за использованием земель, по выявлению нарушений земельного законодательства и принятию мер к устранению этих нарушений.

Под процессуальным направлением понимается порядок (ход, процесс) осуществления функции. Так, надзорная функция осуществляется путем беспрепятственного посещения должностными лицами специально уполномоченных органов земельных участков, обследования их при предъявлении служебного удостоверения; вынесения

решения о приостановлении агротехнических работ, если они осуществляются с нарушением законодательства; составления актов о нарушениях земельного законодательства; применения штрафов в пределах предоставленной данным должностным лицам компетенции и т.п. Процессуальное направление — это юридические формы осуществления материальных направлений указанных государственных функций.

Выделение в государственных функциях регулирования земельных отношений материального и процессуального направлений весьма условно, поскольку в практике правового регулирования эти направления тесно переплетаются и взаимопроникают друг в друга. Например, реализация должностными лицами государственных органов, осуществляющих государственный земельный надзор за использованием земель, права давать обязательные к исполнению предписания по вопросам охраны земель является одновременно и материальным направлением (должностное лицо воздействует данным предписанием на отношения по порядку использования земель), и процессуальным направлением (должностное лицо оформляет данное предписание в соответствии с процессуальными требованиями, соблюдая при этом процессуальный порядок предъявления предписаний, сроки рассмотрения предъявленных предписаний нарушителями, обращения в суд с беспошлинными исками по поводу нарушений и т.п.).

Охранительная функция государства в регулировании земельных отношений тесно смыкается с надзорной, поскольку без осуществления контроля невозможно выявление нарушений. Вместе с тем охранительную функцию следует отличать от надзорной, поскольку задача первой заключается в выявлении нарушений и принятии мер к их устранению, а задача второй — в пресечении и устранении нарушений, а также причин и условий, порождающих нарушения.

В то же время охранительная функция взаимосвязана с остальными функциями государственного регулирования земельных отношений и на практике возникают определенные трудности в их разграничении. Отграничение функций государственного регулирования земельных отношений имеет большое практическое значение, поскольку позволяет правильно определить предмет правового регулирования каждой из них, а значит, и правильно квалифицировать конкретную правовую ситуацию.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение понятию «государственное управление земельными отношениями».
2. Какие задачи возложены на основные органы государственного управления земельными отношениями?
3. Каковы функции государственного управления земельными отношениями?

Глава 7
ЗАЩИТА ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ПОРЯДОК РАЗРЕШЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ

7.1. Понятие и общая характеристика защиты земельных прав граждан и юридических лиц

Правовой институт «земельные споры» является традиционным в системе земельного права России, однако в последнее время он значительно видоизменился и приобрел особое значение.

Это обусловлено как общим изменением и либерализацией земельно-правовых отношений — земля стала объектом гражданского оборота, так и значительным изменением самого порядка разрешения земельных споров (ст. 64 ЗК РФ).

Следует сказать о том, что порядок разрешения споров неоднократно изменялся на протяжении нескольких десятилетий, причем общую тенденцию можно выразить следующей зависимостью: происходит все больший переход от административного порядка рассмотрения земельных споров к судебному. Это окончательно закрепила Конституция РФ, согласно ч. 1 ст. 46 которой «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод».

ЗК РФ устанавливает, что ненормативный акт исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующий закону или иным правовым актам и нарушающий права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица в сфере использования и охраны земель, может быть признан судом недействительным (ст. 61 ЗК РФ).

Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате издания акта исполнительного органа государственной власти, который не соответствует закону и нарушает права на землю и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, подлежат возмещению исполнительным органом государственной власти, издавшим акт.

Разрешение земельных споров — это один из способов защиты прав и законных интересов собственников земли, землепользователей и арендаторов.

Государство, участвуя в разрешении споров в лице судебных органов и местных администраций, тем самым осуществляет охранительную функцию при государственном регулировании земельных правоотношений.

Действующее земельное законодательство гарантирует защиту земельных прав всем пользователям земельными участками. Так, при необоснованном вмешательстве соответствующих органов государства в деятельность пользователей земельными участками их нарушенные права подлежат восстановлению в порядке разрешения земельных споров.

Защита земельных прав осуществляется способами, установленными ЗК РФ, гражданским законодательством и другими федеральными законами, путем признания земельных прав, установления запрета на вмешательство в деятельность субъектов земельных прав со стороны государства и третьих лиц, за исключением случаев нарушения земельного законодательства; установления в законе исчерпывающего перечня случаев прекращения или ограничения земельных прав государством; установления в законе гарантий защиты земельных прав в случае их нарушения или ограничения государством (ст. 25—39 гл. V ЗК РФ).

В соответствии со ст. 304 и 305 ГК РФ все пользователи земельными участками могут требовать устранения нарушений их прав, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения.

В ст. 35 Конституции РФ (ч. 1 и 3) закреплено, что право частной собственности охраняется законом, и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Лишь суд способен всесторонне рассмотреть возникшую коллизию, учесть все особенности и вынести справедливое решение.

Часть 2 ст. 36 Конституции РФ устанавливает, что владение, пользование и распоряжение землей осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (с учетом ст. 34, 45—48 и др.).

Статья 131 ГК РФ определяет, что все сделки по переходу прав на земельные участки подлежат обязательной государственной регистрации, а в случае отказа в ней такие действия могут быть обжалованы в суд.

В соответствии со ст. 301 ГК РФ собственники вправе истребовать свое имущество из чужого незаконного владения.

Действующее земельное законодательство, а именно «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», защищает имущественные права граждан — пользователей земельными участками при изъятии у них земель для государственных и муниципальных нужд (ст. 57 ЗК РФ).

Признание земельных прав осуществляется судом общей юрисдикции или арбитражным судом путем вынесения судебного решения, восстанавливающего земельные права. Судебное решение является юридическим основанием, при наличии которого соответствующие комитеты по земельным ресурсам и землеустройству в пределах своей компетенции обязаны выдать документы, подтверждающие земельные права, а также план.

Нарушенное право подлежит восстановлению в случаях признания судом нормативного акта не соответствующим законодательству и нарушающим земельные права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица; самовольного занятия земельного участка; в иных случаях, предусмотренных федеральными законами и иными правовыми актами субъектов РФ.

Действия, нарушающие земельные права граждан и юридических лиц или создающие угрозу их нарушения, должны быть пресечены путем признания недействительными актов государственных и иных органов в судебном

порядке; приостановления исполнения актов государственных и иных органов, не соответствующих законодательству, в административном порядке; приостановления промышленного, гражданского и другого строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения агрохимических, мелиоративных, геологоразведочных, поисковых, геодезических и иных работ.

До принятия дела к производству судом земельный спор может быть передан сторонами на разрешение в третейский суд.

Земельные споры и иные дела, возникающие из земельных отношений, рассматриваются судом или арбитражным судом в соответствии с их подведомственностью, установленной гражданским процессуальным, арбитражным процессуальным законодательством, а также иными федеральными законами.

При определении подведомственности заявленного земельного спора арбитражному суду или суду общей юрисдикции необходимо опираться на нормы ст. 26 ГПК РФ; ст. 27 АПК РФ; ст. 5 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации»; постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 18.08.1992 № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам»; постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 28.02.1995 № 2/1 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

Судебный порядок рассмотрения земельных споров не исключает возможности рассмотрения земельных споров в административном порядке. Правовую основу административного порядка рассмотрения земельных споров составляет конституционное положение, согласно которому граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ). Например, в сельской местности для граждан при рассмотрении спора административный порядок более доступен. При наличии обоюдного желания спорящих сторон и их доверия к местной администрации разрешение земельного спора может быть осуществлено быстрее и результативнее.

Рассмотрение земельного спора в административном порядке не препятствует обращению в суд, например, если кто-то не удовлетворен решением органа управления. Вместе с тем достигнутые соглашения в результате рассмотрения земельного спора в административном порядке могут быть приняты во внимание при рассмотрении земельного спора в судебном порядке.

Однако органы местной администрации не всегда проявляют достаточную объективность при разрешении земельных споров, так как сами непосредственно участвуют в создании и формировании земельных отношений, а споры о земле часто затрагивают решения самих администраций и, таким образом, предъявляемые к ним самим претензии, т.е. эти органы выступают судьями по собственным делам. Но это не означает, что органы местной администрации должны быть полностью отстранены от разрешения земельных споров, так как они обладают высокой компетенцией в области регулирования земельных отношений.

ЗК РФ не разграничивает подведомственности дел между местной администрацией, судом и арбитражным судом.

В связи с вопросами, возникающими при рассмотрении земельных споров хозяйствующими субъектами, Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ принял постановление 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства».

7.2. Понятие и причины возникновения земельных споров

Спором, в общем понимании этого слова, является взаимное притязание двух или нескольких лиц (сторон) на один и тот же объект, разрешаемое путем состязания (словесного доказывания, отстаивания своей точки зрения) в судебном процессе.

Земельный спор — это обсуждение и доказывание своих прав на землю с соблюдением установленной процессуальной процедуры и равноправия перед законом всех участников земельных отношений.

Предметом земельного спора может являться любая конфликтная ситуация, связанная с земельным участком, его границами, размерами и т.д.

Сторонами в спорах, помимо собственников земли, других пользователей, могут быть юридические и физические лица, нарушившие их законные интересы, а также органы власти и управления, принявшие решение по земельным вопросам, вызвавшим несогласие со стороны истца.

Земельные споры, как правило, касаются возникновения, изменения и прекращения прав пользователей землей. Споры могут быть как между пользователями землей, так и между ними и органами государственного регулирования земельных отношений.

Разрешение земельного спора — это правоотношение, урегулированное нормами земельного, гражданского, гражданского процессуального и арбитражного процессуального права.

Земельно-правовые споры специфичны, их объектом всегда является земля, которая фигурирует в качестве такого объекта прямо или косвенно. Это споры по поводу предоставления, изъятия, порядка пользования землей, а также возмещения затрат, возникающих в связи с земельными отношениями.

Земельные споры могут быть классифицированы в зависимости от порядка их рассмотрения на административные и судебные, а также по объекту, субъекту спора и другим основаниям.

1. *Споры, возникающие по поводу предоставления земельных участков*, могут быть:

— по поводу нарушения границ землепользования, происшедшего при отводе земельных участков. Например, отводя участок в собственность тех или иных лиц, землеустроительная служба допустила ошибку в вычислении границ нового землепользования и отвела часть уже принадлежащей другому собственнику земли новому землепользователю; в ходе землепользования соседний землепользователь самоуправно прирезал себе часть земельной площади соседа; соседний землепользователь незаконно перекрыл земельный переход, являющийся местом общего пользования, и т.п. Во всех этих случаях потерпевшее лицо, его представители и иные заинтересованные лица вправе обращаться с иском в суд и по суду добиваться восстановления нарушенных прав.

2. *Споры, возникающие в ходе осуществления прав на использование земли*. Как собственник, так и арендатор, а равно иные лица, осуществляющие использование земли, вправе оспаривать по суду:

— вмешательство в их хозяйственную деятельность, поскольку право самостоятельного хозяйствования на земле гарантируется законом и всякие ограничения этого права допустимы не иначе как в специально оговоренных законом случаях, если этого требуют интересы национальной безопасности и охраны окружающей среды, а также в связи с возникновением обстоятельств чрезвычайного характера;

— создание помех со стороны других лиц, препятствующих нормальному осуществлению правомочий по владению, пользованию и распоряжению земельным участком. Например, если выстроенная по соседству с садоводческим товариществом предприятие выбросами вредных веществ препятствует собственникам выращивать экологически чистую сельскохозяйственную продукцию, то товарищество, как и каждый отдельный его член, вправе предъявить иск к этой фабрике об устранении данных препятствий (прекращении сброса вредных веществ).

3. *Споры, возникающие при изъятии земельных участков*, могут быть:

— по поводу незаконного решения об изъятии земельного участка. Например, местная администрация принимает решение об изъятии земельного участка как используемого нерационально, и арендатор земли вправе доказывать по суду незаконность этих притязаний, поскольку снижения урожайности земли не произошло, мероприятия по повышению плодородия проводились своевременно и правильно;

— по поводу незаконных требований (или законных требований) досрочного прекращения договора аренды земли в связи с нарушением договорных обязательств арендатором. Так, арендатор вправе доказывать по суду, а арендодатель опровергать в судебном заседании несоответствие или соответствие хозяйственной деятельности арендатора положениям договора аренды данной земли.

4. *Земельные споры, возникающие из негаторных (владельческих) исков.* В случае нарушения земельных прав собственников или других землепользователей они вправе обратиться в суд о прекращении неправомерных действий со стороны нарушителя и о возмещении причиненных им убытков.

5. *Земельные споры, возникающие в связи с земельно-планировочными работами.* Такие споры часто встречаются в жизни. Они, как правило, имеют сложный юридический

состав. Специфика этих споров заключается в том, что ответчиками или соответчиками в этих спорах являются, как правило, органы государственной власти, которые осуществляют в отношении этих земель свои земельные права. Эти споры возникают, когда ведут строительство крупных объектов (водохранилищ, железных и автомобильных дорог, таких, например, как скоростная дорога Москва — Санкт-Петербург, и др.) и когда затрагиваются интересы многих пользователей землей.

6. *Споры по поводу возмещения убытков, причиненных в ходе осуществления земельных правоотношений.* Их можно подразделить на следующие категории:

1) взыскание по суду убытков, причиненных правомерными действиями, которые, в свою очередь, подразделяются на взыскание:

— убытков, причиненных изъятием земель или временным занятием земельных участков, ограничением прав лиц, использующих землю, или ухудшением качества земель, которые совершены в соответствии с законом или не в противоречии с ним; в таком случае суды обязаны решать дело с применением специального положения, в котором есть определенные ограничения во взыскании убытков;

— убытков, причиненных иными правомерными действиями. Например, причинение убытков, совершенное в состоянии крайней необходимости (ст. 1067 ГК РФ); в таком случае суд вправе привлечь к участию в деле третьих лиц, в интересах которых действовало лицо, причинившее этот вред, возложить на них обязанность возмещения этого вреда и т.п.;

2) взыскание убытков, причиненных неправомерными действиями. При решении дел данной категории применяются общегражданские правила возмещения вреда, предусмотренные ст. 1064 ГК РФ (полное возмещение причиненного вреда виновными лицами), с учетом особенностей объектов, которым причинен вред. Например, вред, причиненный источником повышенной опасности, владелец его обязан возместить независимо от своей виновности или невиновности (ст. 1079 ГК РФ).

Суды вправе принять к производству и рассмотреть по существу дела по спорам, связанным с земельными отношениями, одной из сторон которых являются граждане, за исключением занимающихся предпринимательской деятельностью (в том числе ведущих крестьянское (фер-

мерское) хозяйство), если спор возник в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности, а также по жалобам указанных лиц на решения местной администрации по земельным спорам (ст. 46 Конституции РФ).

Судам, в частности, подведомственны:

— требования о признании неправомерным отказа местной администрации в предоставлении земельного участка, в том числе для создания крестьянского (фермерского) хозяйства, ведения личного подсобного хозяйства, строительства индивидуального жилого дома, для индивидуального садоводства и огородничества, сенокошения, выпаса скота;

— жалобы на отказ в регистрации права собственности на землю, на отказ в регистрации заключенного договора аренды земли;

— требования о признании неправомерным прекращения местной администрацией права собственности на землю и пользования земельными участками и их аренды;

— жалобы собственников земельных участков и землепользователей на решение местной администрации о предварительном согласовании места размещения объекта, для строительства которого необходимо изъятие земельного участка для государственных и общественных нужд;

— жалобы собственников земли, арендаторов о признании недействительными актов, изданных государственными или иными органами не в соответствии с их компетенцией либо с нарушением требований законодательства;

— требования о признании преимущественного права наследования земельного участка после смерти главы крестьянского (фермерского) хозяйства, а также о преимущественном праве наследования земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства, жилищного, дачного, гаражного строительства, ведения предпринимательской деятельности, для садоводства и животноводства, а также о наследовании права аренды;

— требования о признании неправомерным отказа администрации в предоставлении служебного надела, а также отказа в сохранении права пользования служебным наделом за лицами, перечисленными в ЗК РФ;

— требования о возмещении убытков, причиненных изъятием, выкупом или временным занятием земельных участков для государственных и муниципальных нужд, ограничением прав собственников земельных участков,

землепользователей или ухудшением качества земель в результате влияния, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций 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;

— требования о возмещении местной администрацией стоимости произведенных затрат на улучшение земель в случае добровольного прекращения права пожизненного наследуемого владения и пользования земельными участками и их аренды, а также требования местной администрации к землевладельцу или землепользователю о возмещении ущерба, связанного с ухудшением качественного состояния и порчей земель;

— жалобы на решение местной администрации о предоставлении земельного участка лицам, которыми ущемлены права и охраняемые законом интересы собственника, землепользователя (например, собственники в результате решения местной администрации лишены подъезда к своим земельным участкам);

— споры между собственниками индивидуальных жилых строений, расположенных на смежных (соседних) земельных участках, об устранении препятствий в пользовании земельным участком, в том числе и 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 этом участком;

— споры между членами дачно-строительного кооператива и кооперативом, а также споры членов дачно-строительного кооператива между собой по поводу пользования земельным участком или его раздела.

Кроме того, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 22.04.1992 № 6 сказано, что судам неподведомственны споры и жалобы, связанные с предоставлением земель, их изъятием для государственных и муниципальных нужд, прекращением прав на землю, по вопросам

аренды, отчуждения и приобретения земельных участков, а также иные земельные и имущественные споры, связанные с земельными отношениями, когда его участниками являются предприятия, их объединения, организации любых организационно-правовых форм, включая колхозы, а также граждане и их объединения, самостоятельно осуществляющие предпринимательскую деятельность, в том числе ведущие крестьянское (фермерское) хозяйство, поскольку согласно АПК РФ указанные дела относятся к юрисдикции арбитражного суда.

По предмету земельные споры можно подразделить на споры, возникающие по поводу:

— определенных земельных прав. Например, права собственности на земельный участок, права преимущественного перед другими лицами возобновления арендных отношений, права на наследование земельного участка и т.п.;

— признания поземельных прав, т.е. прав на недвижимость, связанных с правом на земельный участок. Например, право собственности на жилой дом и земельный участок, на котором он построен; право на сохранение членства в садоводческом товариществе и на садовый домик с садовым участком; право на гараж и место, на котором он расположен, а также право на пользование землями общего пользования в гаражно-строительном кооперативе и т.п.;

— признания имущественных прав. Например, права на компенсацию убытков, причиненных правомерными или неправомерными действиями; права на урожай, выращенный до расторжения договора аренды земельного участка, и т.п.

Основные причины возникновения земельных споров:

— недостатки в действующем законодательстве. Так, недостаточно четко регламентированный порядок предоставления земель, находящихся в собственности или аренде, для проведения изыскательских работ может породить многочисленные споры о порядке возникновения отношений по временному предоставлению таких земель, по порядку компенсации расходов на их восстановление, по порядку исполнения договорных обязательств и соотношению их с производственно-хозяйственной деятельностью лиц, использующих землю на праве собственности или аренды, и т.п.;

— недостатки в доведении содержания вновь принятых нормативных правовых актов до субъектов земельных отно-

шений. Например, несвоевременное поступление сведений об изменившемся законодательстве неизбежно порождает необоснованные конфликты между теми, кто своевременно узнал об этих изменениях, и теми, кто не заботится о знакомстве с вносимыми в законодательство изменениями;

— недостатки в работе должностных лиц органов управления, недостаточный уровень квалификации отдельных работников этих органов;

— имеющие место негативные тенденции в землепользовании (монополизация, рейдерство, необоснованный в ряде случаев перевод земель из одной категории в другую или вывод земель из оборота и др.);

— недобросовестное поведение отдельных субъектов земельных правоотношений, выражающееся в попытке строить свое материальное и финансовое благополучие за счет противоположной стороны по земельному спору.

Профилактика земельных споров заключается в устранении вышеперечисленных причин и условий, порождающих эти споры. В частности, основными профилактическими мероприятиями следует признать:

— совершенствование действующего законодательства, как земельного, так и смежного с ним. При этом совершенствование закона должно идти по трем основным направлениям:

1) совершенствования материальных норм права, в частности более четкой регламентации правомочий собственников, арендаторов земельных участков и других лиц, использующих землю; прав на возмещение причиненных им убытков и на компенсацию расходов, причиненных нарушением состояния окружающей среды производственной деятельностью государственных и иных организаций, и т.п.;

2) совершенствования процессуальных норм права, от надлежащего действия которых зависит быстрота реализации правомочий субъектов и устранения конфликтных ситуаций. Например, принятый порядок рассмотрения и решения дел о создании крестьянских (фермерских) хозяйств и получения земель для этой цели способствует более оперативной реализации прав граждан на ведение крестьянского хозяйства и устранению возможных конфликтов в данного вида отношениях;

3) совершенствования нормативных актов, обеспечивающих применение материальных и процессуальных норм. Так, при возникновении споров, возникающих из договора

мены земельными участками, существенным подспорьем определения законности и справедливости данной сделки служит ГОСТ 26640—85 «Земли. Термины и определения» (обеспечительный нормативный акт), в котором закреплены основные признаки меняемых участков, квалифицирующие эти участки в качестве сельскохозяйственных или несельскохозяйственных, относящие к тем или иным земельным угодьям;

— совершенствование практики доведения до всех граждан и юридических лиц, находящихся на территории РФ, вновь принимаемых нормативных правовых актов. Согласно ч. 3 ст. 15 Конституции РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права и свободы человека и гражданина, а также его обязанности, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения, не могут применяться в России; подзаконные нормативные акты министерств и ведомств, не прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России, также являются недействительными.

Обязательная публикация вновь принимаемых нормативных актов, а также их изменений в установленных периодических изданиях, способствуя совершенствованию правосознания субъектов земельных правоотношений, устраняет значительное число причин и условий, порождающих земельные споры;

— правовое обеспечение деятельности должностных лиц органов государственной власти, от которых зависит решение земельных вопросов, и особенно той их части, где могут возникать конфликтные ситуации. Так, неправомерные действия данных лиц, если они причинили существенный вред охраняемым правам граждан и иных лиц, государственным интересам, наказуемы и в уголовном порядке, если эти действия совершены с превышением служебных правомочий либо не совершались (ненадлежаще совершались) те действия, которые должностные лица обязаны были совершить. Законом о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках признаются незаконными акты органов управления и должностных лиц, которыми оказывается протекция одним субъектам земельных правоотношений и ущемляются права других. В гражданском и арбитражном процессе предусмо-

трено ведение специальной категории споров о признании недействительными указанных актов.

Совершенствование законодательства в данной сфере должно быть направлено на расширение круга лиц, имеющих право обжаловать незаконные действия указанных органов и их работников;

— пресечение недобросовестного поведения отдельных субъектов земельных правоотношений, их незаконного стремления строить свое финансовое и материальное благополучие за счет других лиц и вследствие этого заведомо незаконных заявлений. Этому служит, в частности, такое положение в законодательстве, как институт взыскания морального вреда, получивший полноправное действие;

— профилактика земельных споров. Ей способствует правильное разрешение дел в судах, арбитражных и третейских судах, поскольку ошибки в решении споров порождают дополнительные жалобы, кассационные и надзорные производства и т.п.

Правильному решению земельных споров способствуют эффективная работа надзорных инстанций, обобщающих дела по наиболее сложным вопросам, по которым имеются значительные пробелы в действующем законодательстве; вынесение пленумами судов руководящих определений и постановлений, публикующихся в Бюллетене Верховного Суда РФ, Вестнике Высшего Арбитражного Суда РФ и в других официальных периодических изданиях.

Наконец, профилактике земельных споров служит освещение деятельности судов по рассмотрению данной категории дел в средствах массовой информации, их надлежащая оценка.

7.3. Порядок рассмотрения земельных споров

Земельные отношения в имущественной части регулируются нормами гражданского и земельного законодательства. В соответствии с действующим законодательством любой спор о правах граждан и юридических лиц может быть рассмотрен согласно подведомственности в суде или в арбитражном суде. Согласно ст. 64 ЗК РФ земельные споры могут рассматриваться только в порядке судопроизводства, т.е. регламентированной законом процедуры рас-

смотрения. Если судом допущены существенные нарушения процессуального права, то вынесенное по земельному спору решение подлежит отмене, а дело — пересмотру (ст. 387 ГПК РФ, ч. 3 ст. 270 АПК РФ).

При определении подведомственности земельных споров арбитражному суду нужно исходить из ст. 22 ГПК РФ, ст. 34 АПК РФ и постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам».

Систему арбитражных судов в Российской Федерации составляют: Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды и арбитражные суды субъектов РФ. Компетенция этих судов определена в ст. 10, 24, 26, 36 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации».

Рассмотрение земельных споров осуществляется на принципе состязательности и равноправия сторон (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ).

Обеспечивают этот принцип следующие *основные принципы* судебного разбирательства:

— недействительность отказа в праве на обращение за судебной защитой нарушенных земельных прав (ст. 3 ГПК РФ). Поэтому, например, формулировка в договоре условия, что стороны отказываются от обращения в суд и решают все вопросы во внесудебном порядке, является юридически недействительной, не препятствующей любой из сторон договора обращаться за защитой в суд;

— равные процессуальные права сторон на представление в суде доказательств и исследование их, заявление ходатайств, дачу устных и письменных объяснений, возражений другой стороне и т.п. (ст. 35 ГПК РФ, ст. 44 АПК РФ);

— равная обязанность сторон в доказывании тех обстоятельств, на которые она ссылается как на основание своих требований или возражений (ст. 56 ГПК РФ, ст. 65, 66 АПК РФ);

— равные права сторон в обжаловании в кассационном или ином порядке решения судов по земельным спорам (ст. 320 ГПК РФ, ст. 257 АПК РФ).

Процессуальный порядок рассмотрения земельных споров можно подразделить на следующие стадии.

1. Обращение в суд заинтересованной стороны за защитой своего нарушенного или предположительно нарушенного земельного права, которое выражается в форме подачи искового заявления (ст. 131 ГПК РФ, ст. 35 АПК РФ). В исковом заявлении должны быть указаны наименование сторон и их адреса, цена иска, если иск подлежит оценке, обстоятельства, на которые заявитель ссылается как на обоснование своих требований, перечень прилагаемых к исковому заявлению доказательств, ходатайств и т.п.

Обращение считается свершившимся, если исковое заявление о рассмотрении земельного спора с приложенными документами зарегистрировано в суде, рассматривающем спор, поскольку с этого начинает свой отсчет срок, отпущенный законом на рассмотрение, который не может превышать двух месяцев в суде (ст. 154 ГПК РФ) и одного месяца в арбитражном суде (ст. 152 АПК РФ).

2. Возбуждение дела о рассмотрении земельного спора в суде. Ему предшествует проверка судом поступивших материалов с точки зрения соблюдения подсудности, достаточности, перспективности дела. В целях быстрого и правильного разрешения спора суд вправе провести подготовительные действия: вызвать и опросить стороны об известных им обстоятельствах дела, запросить дополнительные документы по данному спору и т.п. (ст. 147 ГПК РФ).

Признав дело достаточно подготовленным к рассмотрению, суд выносит определение о назначении его к судебному разбирательству, что является заключительным этапом в стадии возбуждения гражданского дела (ст. 147 ГПК РФ, ст. 137 АПК РФ).

3. Вступительный этап стадии судебного разбирательства, выражающийся:

— в открытии судебного заседания, установлении особого режима поведения находящихся там лиц. В частности, в судебном деле могут участвовать только лица, являющиеся участниками гражданского процесса (ст. 34 ГПК РФ, ст. 27 АПК РФ); иные лица, присутствующие в зале заседания суда, обязаны соблюдать установленный порядок, в случае нарушения которого судья вправе вынести определение о применении санкций, предусмотренных законом;

— в проверке явки сторон и других лиц, участвующих в деле, принятии к ним мер, предусмотренных законом. В частности, лицам, участвующим в деле, разъясняются их

права и обязанности (ст. 35 ГПК РФ, ст. 41 АПК РФ); свидетели удаляются до начала судебного заседания из зала суда; в отношении состава суда, прокурора, если он участвует в деле, решается вопрос об отводе (ст. 16—18 ГПК РФ, ст. 21 АПК РФ) и т.п.

4. Стадия судебного разбирательства (рабочая стадия рассмотрения земельного спора), включающая в себя подстадии:

— доклад дела — оглашение материалов, поступивших в судебное заседание и зарегистрированных в судебном деле, поскольку одним из принципов судебного разбирательства является устность и непосредственность исследования материалов дела в судебном заседании (ст. 172 ГПК РФ);

— заслушивание сторон, а затем лиц, участвующих в деле, допрос свидетелей, исследование доказательств и т.п. (ст. 174—185 ГПК РФ);

— оценка доказательств в суде через судебные прения сторон, в которых каждая из сторон, участвующих в земельном споре, излагает свою точку зрения на результаты исследования материалов дела, комментирует их, дает свою оценку.

5. Стадия принятия решения по данному делу. Процедура принятия решения судом жестко регламентирована законом: обеспечение тайны совещательной комнаты (ст. 192 ГПК РФ); публичное оглашение решения в соответствии с принципом гласности судебного разбирательства и т.п. Арбитражный же суд не скован такими жесткими формальностями, и на него лишь возложена обязанность объявления решения по земельному спору.

Решение суда должно быть законным и обоснованным только на тех доказательствах, которые были рассмотрены в судебном заседании (ст. 195 ГПК РФ, ст. 170 АПК РФ). Не допускается вынесение решения по предположениям, не подтвержденным доказательствами.

Получение, предъявление в судебное заседание и оперирование в судебном заседании доказательствами является центральным элементом судебного процесса.

Закон определяет признаки, которыми должны обладать доказательства:

1) относимость к данному земельному спору по предмету спора (ст. 59 ГПК РФ, ст. 170 АПК РФ), т.е. суд принимает при рассмотрении земельного спора только те доказатель-

ства, которые имеют отношение к данному делу. Например, при взыскании стоимости неполученного урожая не могут приниматься во внимание материалы об урожайности соседних полей, имеющих иной почвенный покров, водно-солевой режим и другие свойства;

2) допустимость (ст. 60 ГПК РФ, ст. 66 АПК РФ), выражающаяся в том, что обстоятельства дела, которые по закону должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими другими средствами доказывания. Например, нарушение установленной законом формы договора, которая должна быть письменной, лишает стороны земельного спора возможности ссылаться на свидетельские показания;

3) достоверность, поскольку при обнаружении подложного документа в деле суд устраняет его из числа доказательств;

4) достаточность, поскольку при недостатке доказательств сторона, доказывающая обстоятельства, на которые она ссылается как на обоснование своих требований или возражений по данному земельному спору, считается не доказавшей эти обстоятельства со всеми вытекающими из этого последствиями. Так, если при рассмотрении спора о преимущественном праве на продление аренды земельного участка арендатор не смог доказать надлежащего выполнения своих обязательств по прежним договорным обязательствам, то он лишается данного преимущества.

Доказательства по земельному спору имеют сложную структуру, и в их составе необходимо выделить следующие элементы:

1) фактические данные, которые действительно имели место по данному земельному спору. Например, факт обращения в местную администрацию за получением земельного участка в аренду; факт вмешательства соседнего землепользователя в производственно-хозяйственную деятельность собственника земельного участка; факт нарушения границы землепользования и т.п.;

2) документальное и иное подтверждение этих фактических данных допустимыми способами доказывания. Например, свидетельскими показаниями; письменными доказательствами в виде акта, расписки в добровольном возмещении вреда, причиненного землепользователю; вещественными доказательствами и т.п.;

3) включение в судебный процесс документального подтверждения фактических данных, являющихся доказательством по земельному спору. Он осуществляется двумя основными путями:

— приложением документов, подтверждающих фактические данные, к исковому заявлению при подаче его в суд и с оговоркой в этом заявлении всех реквизитов данных документов;

— в ходе судебного разбирательства по земельному спору. В этом случае инициатор представления дополнительного документа обязан заявить ходатайство о приобщении документа и приобщение его может быть осуществлено только по определению суда о приобщении к делу в качестве доказательства дополнительного документа.

Кроме того, дополнительные доказательства могут быть истребованы судом как по собственной инициативе, так и по ходатайству сторон и других участников судебного процесса по земельному спору.

Не требуется от сторон земельного спора доказывание тех обстоятельств, которые:

а) являются общеизвестными. Например, стихийное бедствие, происшедшее в период, когда возник спор; объявление данной зоны зоной чрезвычайного положения; необычные погодные условия, происшедшие в известный период, и др.

Признание общеизвестным того или иного обстоятельства осуществляется судом, который может и не признать это обстоятельство таковым, и тогда стороны обязаны доказывать его в общем порядке;

б) уже установлены вступившим в законную силу приговором или решением суда. В таком случае стороны хотя и освобождены от доказывания уже доказанного судом факта, обязаны представить в суд, рассматривающий данный земельный спор, надлежаще заверенную копию этого решения или приговора суда.

Предъявленные по земельному спору доказательства должны быть исследованы судом всесторонне, полно и объективно во всей их совокупности. При этом никакие доказательства не имеют для суда заранее установленной силы. Так, заключение эксперта по земельному спору не является «священным», оно оценивается судом критически наряду с показаниями свидетелей, материалами, закрепленными

в документах неэкспертного характера, вещественными доказательствами.

Оценка доказательств осуществляется каждым судьей с учетом трех факторов: закона, правосознания, присущего индивидуально каждому судье, и сложившегося у судьи в результате рассмотрения дела внутреннего убеждения (уверенности) в данном решении.

Земельные споры подведомственны суду или арбитражному суду, но если они переданы на разрешение административных органов по соглашению сторон до принятия дела к производству указанными судами, то они могут рассматриваться в административном порядке. Принятое административным органом решение может быть обжаловано в суде, арбитражном суде.

В аналогичном порядке рассматриваются земельные споры, заявления или жалобы, переданные гражданами по их желанию в административный орган в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ о порядке рассмотрения жалоб и заявлений граждан.

7.4. Основания и порядок обжалования решений по земельным спорам

Федеральный закон от 09.12.2010 № 353-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»[1] существенным образом реформировал систему обжалования (пересмотра) решений судов общей юрисдикции по гражданским и административным делам.

Каждая сторона земельного спора вправе обжаловать вынесенное по данному спору решение суда, и порядок обжалования также детально урегулирован гражданским процессуальным законодательством, которое предусматривает три процессуальных порядка обжалования: кассационный, надзорный и пересмотр дела по вновь открывшимся обстоятельствам.

---

[1] Федеральный закон № 353-ФЗ вступил в силу с 01.01.2012, за исключением правил об обжаловании судебных определений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок, вступивших в силу с 01.03.2011.

Кассационный порядок обжалования решений по земельным спорам (гл. 41 «Производство в суде кассационной инстанции» ГПК РФ, ст. 275 АПК РФ) характеризуется следующими особенностями.

Нормы о кассационном обжаловании содержатся в разд. IV ГПК РФ о пересмотре вступивших в законную силу судебных постановлений.

В соответствии со ст. 376 ГПК РФ в кассационном порядке оспариваются вступившие в законную силу судебные постановления. Согласно правилам, изложенным в ст. 377 ГПК РФ, судебные постановления, вступившие в законную силу (за исключением судебных постановлений Верховного Суда РФ), могут быть обжалованы в кассационном порядке лицами, участвующими в деле, и иными лицами, если такими судебными постановлениями нарушаются их права и законные интересы.

Кассационное обжалование судебных постановлений допускается в течение шести месяцев со дня вступления их в законную силу и только при условии, что лица, обратившиеся с кассационной жалобой, ранее обжаловали судебное решение в апелляционном порядке.

Суды кассационной инстанции. Кассационная жалоба подается непосредственно в суд кассационной инстанции. Согласно ст. 377 ГПК РФ к ним относятся: президиум верховного суда субъектов РФ — для кассационного обжалования апелляционных определений верховных судов субъектов РФ и районных судов, судебных приказов, решений и определения районных судов и мировых судей; судебная коллегия по административным делам ВС РФ, Судебная коллегия по гражданским делам ВС РФ — для кассационного обжалования постановлений и апелляционных определений президиумов верховных судов субъектов РФ; решений и определений районных судов, принятых ими по первой инстанции, если указанные решения и определения были обжалованы в президиум соответственно верховного суда субъекта РФ.

Кассационная жалоба или представление. Требования к содержанию кассационной жалобы и представления изложены в ст. 378 ГПК РФ. В этих документах должна быть указана следующая информация:

1) наименование суда, в который они подаются;

2) наименование лица, подающего жалобу или представление, его место жительства или место нахождения и процессуальное положение в деле;

3) наименования других лиц, участвующих в деле, их место жительства или место нахождения;

4) указание на суды, рассматривавшие дело по первой, апелляционной или кассационной инстанции, и содержание принятых ими решений;

5) указание на судебные постановления, которые обжалуются;

6) указание на то, в чем заключаются допущенные судами существенные нарушения норм материального или процессуального права, повлиявшие на исход дела, с приведением доводов, свидетельствующих о таких нарушениях;

7) просьба лица, подающего жалобу, представление. Если кассационные жалоба, представление ранее подавались в суд кассационной инстанции, в них должно быть указано на принятое по жалобе, представлению решение.

При изучении материалов дела в кассационной инстанции судья может вынести определение о приостановке исполнения судебного решения, если об этом просит податель кассационной жалобы или представления (ч. 1 ст. 381 ГПК РФ).

Судья, рассматривающий кассационную жалобу или представление, может отказать в их принятии или передать на дальнейшее рассмотрение суду кассационной инстанции. Согласно ст. 383 ГПК РФ отказ в принятии обязательно должен быть мотивирован. При этом Председатель Верховного Суда РФ или его заместители могут не согласиться с решением об отказе в передаче кассационной жалобы или представления на рассмотрение Верховного Суда РФ (ч. 3 ст. 381 ГПК РФ).

Судья изучает кассационную жалобу либо по материалам, изложенным в ней, либо по материалам истребованного дела. Кассационная жалоба или представление рассматриваются в течение одного или двух месяцев, если дело было истребовано, не считая времени со дня истребования и до поступления дела в распоряжение кассационного суда. Для Верховного Суда РФ установлены другие сроки: два месяца без истребования дела и три месяца, если дело было истребовано. Этот срок может быть продлен Председателем Верховного Суда РФ или его заместителями, но не более чем на два месяца.

Рассмотрение дела в суде кассационной инстанции. В соответствии с новой редакцией ч. 1 ст. 386 ГПК РФ в суде кассационной инстанции дело должно быть рассмо-

трено в течение одного или двух месяцев, если судебный спор рассматривается в Верховном Суде РФ.

Согласно ч. 2 ст. 390 ГПК РФ в кассационном суде не могут рассматриваться доказательства, которые не были предметом рассмотрения в судах низших инстанций.

Постановление или определение суда кассационной инстанции. По результатам рассмотрения дела в кассационной инстанции Президиум Верховного Суда РФ, президиумы верховных судов субъектов РФ принимают постановления, а коллегии Верховного Суда РФ — определения.

Основания для отмены или изменения судебного решения в кассационном порядке предусматриваются те же, что и для отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора в действующей редакции ГПК РФ. Судебное постановление может быть отменено или изменено, если существенное нарушение норм материального или процессуального права повлияло на исход дела и без его устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (ст. 387 ГПК РФ).

В соответствии с ч. 2 ст. 390 ГПК РФ суд должен рассматривать кассационную жалобу или представление в пределах изложенных в них доводов, но в интересах законности он может выйти за пределы доводов лиц, обратившихся в кассационный суд. Однако рассматривать необжалованные судебные постановления или ту их часть, которая не была обжалована, суд не вправе. При направлении дела на новое рассмотрение кассационный суд может указать на необходимость рассмотрения дела в ином составе судей.

В постановлении или определении суда кассационной инстанции должны быть указаны: наименование и состав суда, принявшего постановление или определение; дата и место принятия постановления или определения; дело, по которому принято постановление или определение; наименование лица, подавшего кассационные жалобу, представление о пересмотре дела в кассационном порядке; фамилия и инициалы судьи, вынесшего определение о передаче кассационных жалобы, представления с делом для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции; содержание обжалуемых судебных постановлений; выводы суда по результатам рассмотрения кассационных жалобы, представления; мотивы, по которым суд при-

шел к своим выводам, и ссылка на законы, которыми суд руководствовался.

При оставлении кассационных жалобы или представления без удовлетворения суд обязан указать мотивы, по которым доводы жалобы или представления отклоняются.

Согласно ст. 391 ГПК РФ судебные акты суда кассационной инстанции вступают в силу со дня их принятия.

Надзорный порядок пересмотра решения по земельным спорам (гл. 41.1 о производстве в суде надзорной инстанции ГПК РФ).

Суды надзорной инстанции. В порядке надзора в соответствии с ГПК РФ могут быть обжалованы только те дела, которые уже были рассмотрены в Верховном Суде РФ по первой инстанции или в порядке апелляционного или кассационного обжалования. Таким образом, значительное число судебных актов нельзя пересмотреть в порядке надзора. Однако это не означает, что данные судебные акты вовсе не могут быть пересмотрены: после вступления в законную силу большая их часть может быть пересмотрена в кассационном порядке.

Следовательно, есть возможность оспаривать судебные акты у лиц, участвующих в споре, и иных лиц, законные интересы которых нарушены принятым судебным актом.

Рассмотрение надзорных жалоб и представлений. Надзорные жалобы и представления подаются непосредственно в Верховный Суд РФ лицами, участвующими в деле, или иными лицами, законные интересы которых были нарушены принятым судебным постановлением. Такие акты могут быть оспорены в течение трех месяцев с момента их вступления в законную силу.

Судья Верховного Суда РФ рассматривает жалобы или представления в порядке надзора. Он вправе исследовать обстоятельства дела по материалам, приложенным к жалобе или представлению, или же вправе истребовать обжалуемое дело. В последнем случае он вправе приостановить исполнение вступившего в законную силу судебного постановления. В гл. 41.1 ГПК РФ о надзорном обжаловании предусмотрен порядок рассмотрения спорного дела с указанием сроков обжалования и рассмотрения судьей надзорной инстанции.

В соответствии со ст. 391.9 ГПК РФ судебные акты, рассматриваемые в порядке надзора, подлежат отмене или

изменению, если Президиумом Верховного Суда РФ были установлены нарушения: прав и свобод человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ; прав и законных интересов неопределенного круга лиц или иных публичных интересов; единообразия в толковании и применении судами норм права.

В отличие от норм АПК РФ о надзоре (гл. 36 АПК РФ) в ГПК РФ есть положение об особых правах Председателя Верховного Суда РФ и его заместителя на внесение в Президиум Верховного Суда РФ представления о пересмотре дел в порядке надзора. Однако положения ст. 389 ГПК РФ дополнительно ограничены запретом на участие Председателя Верховного Суда РФ или его заместителя в рассмотрении своего представления, запретом на внесение представления по истечении шести месяцев после вступления судебного акта в законную силу, а также указанием на то, что Председатель Верховного Суда РФ или его заместитель могут внести указанное представление только по жалобе заинтересованных лиц или по представлению прокурора. Представление Председателя Верховного Суда РФ или его заместителя может быть подано в Президиум Верховного Суда РФ только в целях устранения фундаментальных нарушений норм материального или процессуального права, которые повлияли на законность обжалуемых судебных актов и лишили участников спорных правоотношений возможности осуществления прав, гарантированных ГПК РФ, либо существенно ограничили эти права. Федеральным законом № 353-ФЗ к таким нарушениям отнесены, в частности, ограничения права на доступ к правосудию, права на справедливое судебное разбирательство на основе принципа состязательности и равноправия сторон.

Полномочия суда надзорной инстанции. В Федеральном законе № 353-ФЗ уточняется, что при направлении дела на новое рассмотрение Президиум Верховного Суда РФ может указать на необходимость рассмотрения дела в ином составе судей.

Постановление Президиума Верховного Суда РФ, принятое в порядке надзорного производства. В постановлении Президиума Верховного Суда РФ должны быть указаны: наименование и состав суда, принявшего постановление; дата и место принятия постановления; дело,

по которому принято постановление; наименование лица, подавшего надзорные жалобу, представление; фамилия и инициалы судьи, вынесшего определение о передаче надзорных жалобы, представления с делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ; содержание обжалуемых судебных постановлений; выводы Президиума Верховного Суда РФ по результатам рассмотрения надзорных жалобы, представления; мотивы, по которым Президиум Верховного Суда РФ пришел к своим выводам, и ссылка на законы, которыми он руководствовался.

Согласно ст. 391.14 ГПК РФ судебные акты суда надзорной инстанции вступают в силу со дня их принятия и не подлежат обжалованию.

Пересмотр решения по земельному спору по вновь открывшимся обстоятельствам (гл. 42 «Пересмотр по вновь открывшимся или новым обстоятельствам судебных постановлений, вступивших в законную силу» ГПК РФ).

Пересматриваться в этом порядке могут любые судебные постановления.

Определение вновь открывшихся обстоятельств. Под вновь открывшимися обстоятельствами в ГПК РФ понимаются существовавшие на момент принятия судебного постановления существенные для дела обстоятельства. Указанное понимание данного термина уже было отражено в судебной практике. Например, в определении Приморского краевого суда от 03.08.2009 по делу № 33-6974 понятие существенности обстоятельства определяется следующим образом: «...Существенность означает то, что, будь эти обстоятельства известны во время рассмотрения дела, решение было бы вынесено иное».

К вновь открывшимся обстоятельствам относятся:

1) существенные для дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны заявителю;

2) заведомо ложные показания свидетеля, заведомо ложное заключение эксперта, заведомо неправильный перевод, фальсификация доказательств, повлекшие за собой принятие незаконного или необоснованного судебного постановления и установленные вступившим в законную силу приговором суда;

3) преступления сторон, других лиц, участвующих в деле, их представителей, преступления судей, совершенные при рассмотрении и разрешении данного дела и установленные вступившим в законную силу приговором суда.

Определение новых обстоятельств. Перечень обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра вступившего в законную силу судебного постановления, был существенно расширен. В основном за счет законодательного закрепления нового для гражданского процесса понятия новых обстоятельств.

Под новыми обстоятельствами в ГПК РФ понимаются возникшие после принятия судебного постановления и имеющие существенное значение для правильного разрешения дела обстоятельства. К таковым относятся:

1) отмена судебного постановления суда общей юрисдикции или арбитражного суда либо постановления государственного органа или органа местного самоуправления, послуживших основанием для принятия судебного постановления по данному делу;

2) признание вступившим в законную силу судебным постановлением суда общей юрисдикции или арбитражного суда недействительной сделки, повлекшей за собой принятие незаконного или необоснованного судебного постановления по данному делу;

3) признание Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ закона, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд РФ;

4) установление Европейским Судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека;

5) определение (изменение) в постановлении Президиума Верховного Суда РФ практики применения правовой нормы, примененной судом в конкретном деле, в связи с принятием судебного постановления, по которому подано заявление о пересмотре дела в порядке надзора, или в постановлении Президиума Верховного Суда РФ, вынесенном по результатам рассмотрения другого дела в порядке надзора, или в постановлении Пленума Верховного Суда РФ.

Порядок пересмотра судебных постановлений. В соответствии со ст. 393 ГПК РФ пересмотр судебных актов по новым и вновь открывшимся обстоятельствам осуществляется тем же судом, которым приняты указанные судебные постановления. Заявление о пересмотре таких дел подаются лицами, участвующими в деле, в тот же суд,

в котором было рассмотрено данное дело. Такое заявление может быть подано в суд в течение трех месяцев с момента обнаружения обстоятельств для пересмотра.

Перечисленные формы пересмотра решений по земельным спорам являются самостоятельными и не могут заменять друг друга, поскольку применяются по определенным законом основаниям.

7.5. Порядок исполнения решений по земельным спорам

Исполнение решений по земельным спорам является самостоятельной стадией процесса, имеющей следующие особенности. Порядок исполнения решений регламентируется Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», а также действующими статьями ГПК РФ и АПК РФ в части вопросов об исполнении судебных решений (ст. 210—213 ГПК РФ, ст. 182 АПК РФ).

1. Исполнению подлежит лишь то решение по земельным спорам, которое вступило в законную силу, т.е. окончательно вынесено судом и прошло кассационный пересмотр (или истек срок на кассационное обжалование этого решения).

Равным образом считается вступившим в законную силу и то решение суда, которое пересматривается в надзорном порядке, но решение надзорной инстанции пока не принято либо принятым ею решением оставлено в силе решение первой инстанции.

2. Само решение суда не является основанием для его исполнения, а лишь основанием выдачи исполнительного документа — исполнительного листа (ст. 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве»), на основании которого и происходит исполнение судебного решения.

3. Исполнение решений суда или арбитражного суда производится специально уполномоченными на то государственными должностными лицами — судебными приставами-исполнителями (Федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах»; ст. 5 Федерального закона «Об исполнительном производстве»).

4. Процесс исполнения судебных и арбитражных решений осуществляется по специальной процедуре, определенной законом. В частности, согласно Федеральному

закону «Об исполнительном производстве» законные требования судебного пристава-исполнителя обязательны к исполнению (ст. 6), возможен отвод судебного пристава-исполнителя по основаниям, определенным в законе (ст. 63), возможны приостановка исполнительного производства (ст. 39—40), отложение исполнительных действий (ст. 38) и др.

5. Аналогично допустимости пересмотра судебных решений возможен и поворот исполнения решения (ст. 443 ГПК РФ, ст. 287 АПК РФ), т.е. в случае отмены решения, приведенного в исполнение, и вынесения после нового рассмотрения дела решения об отказе в иске полностью или в части либо определения о прекращении производства по делу или оставления иска без рассмотрения ответчику должно быть возвращено все то, что было с него взыскано в пользу истца по отмененному решению.

6. Исполнение решения суда или арбитражного суда обеспечивается прежде всего предоставлением возможности добровольного исполнения его ответчиком (ст. 30 Федерального закона «Об исполнительном производстве»). Лишь в случае если данное решение добровольно не исполняется, применяются меры принудительного исполнения (ст. 68 Федерального закона «Об исполнительном производстве»).

7. Принудительное исполнение судебного решения обеспечивается специальными мерами. Согласно ст. 68 Федерального закона «Об исполнительном производстве» мерами принудительного исполнения являются:

1) обращение взыскания на имущество должника, в том числе на денежные средства и ценные бумаги;

2) обращение взыскания на периодические выплаты, получаемые должником в силу трудовых, гражданско-правовых или социальных правоотношений;

3) обращение взыскания на имущественные права должника, в том числе на право получения платежей по исполнительному производству, в котором он выступает в качестве взыскателя, на право получения платежей по найму, аренде, а также на исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, права требования по договорам об отчуждении или использовании исключительного права на результат интеллектуальной деятельности и средство индивидуализации, право использования результата интеллектуальной

деятельности или средства индивидуализации, принадлежащее должнику как лицензиату;

4) изъятие у должника имущества, присужденного взыскателю, а также по исполнительной надписи нотариуса в предусмотренных федеральным законом случаях;

5) наложение ареста на имущество должника, находящееся у должника или у третьих лиц, во исполнение судебного акта об аресте имущества;

6) обращение в регистрирующий орган для регистрации перехода права на имущество, в том числе на ценные бумаги, с должника на взыскателя в случаях и порядке, которые установлены Федеральным законом «Об исполнительном производстве»;

7) совершение от имени и за счет должника действия, указанного в исполнительном документе, в случае, если это действие может быть совершено без личного участия должника;

8) принудительное вселение взыскателя в жилое помещение;

9) принудительное выселение должника из жилого помещения;

10) освобождение нежилого помещения, хранилища от пребывания в них должника и его имущества;

11) иные действия, предусмотренные федеральным законом или исполнительным документом.

8. Порядок исполнения судебного решения дифференцирован в зависимости от того, кто является должником — гражданин или организация. Если предметом взыскания по исполнительному листу может быть любое имущество и денежные средства организации, то предмет взыскания с граждан ограничен законом. Так, ст. 446 ГПК РФ предусмотрен перечень имущества граждан, на которое не может быть обращено взыскание по исполнительным документам.

7.6. Особенности рассмотрения земельных споров арбитражными судами

Судебное рассмотрение земельных споров осуществляется судами общей юрисдикции, арбитражными и третейскими судами. Возрастающая роль арбитражных судов в рассмотрении споров, обусловленная особой процедурой

и сокращенными сроками в рассмотрении, немаловажна, так как арбитражными судами рассматриваются экономические споры, от законного и правильного разрешения которых зависят экономическое развитие государства и, как следствие, благосостояние граждан.

Деятельность арбитражных судов направлена помимо охраны прав и законных интересов участников правоотношений на защиту и нормальное функционирование экономической системы государства, тогда как деятельность судов общей юрисдикции по разрешению земельных споров направлена, как правило, только на защиту прав и законных интересов граждан. В настоящее время происходит существенный сдвиг в сторону более широкого применения судебного порядка рассмотрения споров.

Говоря об источниках правового регулирования рассмотрения земельных споров, необходимо отметить, что в отличие от уголовного, административного, гражданского и других отраслей права земельное законодательство не только является наиболее разрозненным, но и не имеет совершенного основополагающего акта, содержащего все необходимые основные нормы. В ряде случаев вопросы, нуждающиеся в законодательном регулировании, находят отражение в подзаконных актах.

Рассмотрение земельных споров представляет собой деятельность компетентных органов, заключающуюся в установлении прав и обязанностей, их признания либо непризнания. Указанная деятельность осуществляется в соответствии с существующими законами. Без знания норм материального права, являющихся источниками земельного права как отрасли права, а также без знания процессуального права, регулирующего порядок судопроизводства, невозможно правильно, а главное законно разрешить земельный спор.

Поэтому при рассмотрении земельных споров арбитражными судами они обязаны использовать в своей деятельности не только нормы земельного права, но и нормы процессуального законодательства, которые содержатся в ГПК РФ и в АПК РФ. Многие вопросы, возникающие при разрешении земельных споров арбитражными судами, разъяснены в постановлениях Пленума Высшего Арбитражного Суда

РФ и Верховного Суда РФ, но здесь возникает проблема определения их правовой природы. Так, в соответствии со ст. 13 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ рассматривает материалы изучения и обобщения практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Постановления Пленума являются обязательными для всей системы судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Данные положения дают основание утверждать, что постановления Пленумов Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ не являются источниками права. Они представляют собой вид судебного толкования применения законодательства, не создающего новых правовых норм. Вместе с тем они имеют исключительно значимы для совершенствования правоприменительной практики и обеспечения ее единообразия на всей территории РФ. Как правило, Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ дает судебное толкование по наиболее актуальным и недостаточно ясным вопросам применения законодательства.

Необходимо различать понятие «земельный спор» в бытовом и в юридическом смыслах.

В первом случае граждане, учреждения, предприятия, организации предъявляют свои претензии друг к другу в письменной или устной форме, приводя доказательства и аргументы в подтверждение своих земельных прав и обязанностей. Однако такой спор еще не приобрел четкого процессуального выражения и потому не является спором в юридическом смысле, его целесообразней было бы назвать конфликтом. Спорящие стороны могут воспользоваться возможностью договориться, заключить (пусть даже в устной форме) какое-либо соглашение, которое устраивало бы всех участников конфликта. Другое дело, когда одна из сторон учредила самосуд, т.е. самовольно совершила какие-либо действия, правомерность которых оспаривает другая сторона. Указанные действия будут являться противоправными и могут повлечь наступление уголовной ответственности (ст. 350 УК РФ). Свои интересы в том смысле, как

они понимаются спорящей стороной, могут защищаться только в дозволенных законом формах и дозволенными мерами.

Критерием отличия земельного спора от гражданско-правового является объект правоотношений. При земельном споре объектом правоотношения выступают права на землю (земельные права) и тесно связанные с ними имущественные отношения, тогда как объект гражданско-правовых споров — иные гражданские права. При отграничении земельных споров от административных в качестве отличительного признака также выступает объект спора.

Предметом земельного спора может являться любая конфликтная ситуация, связанная с земельными участками, его границами, размерами, т.е. определенные земельные либо поземельные права, а также конкретные имущественные права в гражданско-правовых спорах, тесно связанных с землей.

Субъектами земельных правоотношений, а значит, сторонами возможного земельного спора могут быть физические и юридические лица, граждане, являющиеся предпринимателями, органы государственной власти и местного самоуправления, а также иностранные юридические и физические лица. Если раньше субъектом права собственности на землю выступало только государство, а граждане и юридические лица могли выступать лишь в качестве землепользователей, то ныне они могут быть полноправными собственниками земельных участков, права которых охраняются и защищаются всей правовой системой.

Говоря о государстве как о субъекте земельных отношений, следует отметить двоякий правовой статус государственных органов. С одной стороны, где речь идет о хозяйственном использовании земли, государственные органы действуют в качестве распорядителей государственной собственностью. С другой — при планировке местности с целью создания удобств местному населению, обеспечения пожарной, санитарной безопасности государственные органы действуют не в качестве земельных собственников, а скорее как органы, наделенные властными (административными) полномочиями.

В результате экономической реформы, повлекшей за собой изменение сложившихся земельных отношений, произошло и изменение законодательства, которое значительно расширило компетенцию всех судов по разрешению земельных споров. При определении подведомственности заявленного земельного спора арбитражному суду или суду общей юрисдикции нужно исходить из ст. 22 ГПК РФ, ст. 4 АПК РФ, ст. 5 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации».

Гражданин как участник спора, подведомственного арбитражному суду, признается таковым при наличии условий, определяемых в ст. 23 ГК РФ. Такими условиями являются осуществление гражданином предпринимательской деятельности без образования юридического лица и государственная регистрация его в качестве индивидуального предпринимателя. Предпринимателем признается и глава крестьянского (фермерского) хозяйства, осуществляющего деятельность без образования юридического лица с момента государственной регистрации этого хозяйства (п. 2 ст. 23 ГК РФ). Таким образом, для решения вопроса о подведомственности споров с участием граждан большое значение придается государственной регистрации. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» отмечается, что споры между гражданами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей, а также между указанными гражданами и юридическими лицами разрешаются арбитражными судами, за исключением споров, не связанных с осуществлением гражданами предпринимательской деятельности. В таком же порядке рассматриваются споры с участием глав крестьянского (фермерского) хозяйства.

Важным критерием отнесения дел к подведомственности арбитражному суду является и характер правоотношений, который определен ст. 27 АПК РФ. Высшему Арбитражному Суду РФ, исходя из ст. 28 АПК РФ, подведомственны дела по экономическим спорам, возникающим из гражданских, административных и иных правоотношений. Под гражданскими правоотношениями в данном случае имеются в виду отношения, регулируемые гражданским

законодательством (п. 1 и 2 ст. 2 ГК РФ), где особо выделяются отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием.

К спорам, возникающим из административных правоотношений в сфере действия Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», арбитражному суду подведомственны и споры об обжаловании отказа в государственной регистрации земельных прав либо уклонения от такой регистрации. Примером таких споров являются требования о регистрации заключенного договора аренды или иных сделок с землей, поскольку такая регистрация предусмотрена ст. 164 ГК РФ и указанным Федеральным законом. Кроме того, суд вправе по требованию стороны вынести решение о регистрации сделки, совершенной в надлежащей форме, если одна из сторон уклоняется от такой регистрации.

В качестве иных дел, отнесенных к подведомственности арбитражного суда, в ч. 3 ст. 27 АПК РФ названы дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение. Объектом защиты в арбитражном суде в данном случае является охраняемый интерес, а не право, что отличает эту категорию дел от вышеперечисленных. Дела об установлении юридических фактов рассматриваются по заявлению лица, заинтересованного в установлении факта, имеющего юридическое значение, когда не возникает спор о праве. В деле нет ответчика, а есть только заявитель. В постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 31.10.1996 № 13 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции» к числу юридических фактов, которые устанавливаются арбитражным судом, отнесен, в частности, факт принадлежности строения или земельного участка на праве собственности. В данном постановлении, кроме того, предусмотрено, что арбитражные суды принимают к своему производству и рассматривают заявления об установлении юридических фактов при наличии в совокупности определенных условий.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте характеристику правовой защиты земельных прав граждан и юридических лиц.

2. Как классифицируются земельные споры?
3. Каковы основные причины возникновения земельных споров?
4. Изложите основные направления профилактики земельных споров.
5. Каковы основные принципы разбирательства земельных споров?
6. Расскажите об основных процессуальных стадиях рассмотрения земельных споров.
7. В чем состоят требования закона, предъявляемые к доказательствам по земельным спорам?
8. Что представляют собой доказательства по земельным спорам?
9. Каков порядок обжалования решений по земельным спорам в кассационном порядке; порядок обжалования споров в надзорном порядке; порядок пересмотра дел по земельным спорам по вновь открывшимся обстоятельствам; порядок исполнения решений по земельным спорам; порядок рассмотрения земельных споров арбитражным судом?

Глава 8
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

8.1. Понятие ответственности за земельные правонарушения

Важнейшая и главнейшая функция земельного права — поддерживать субъекты земельных правоотношений в русле правомерного поведения, и важным рычагом, обеспечивающим эту поддержку, является ответственность.

Понятие «ответственность» может рассматриваться как в правовом, так и неправовом смысле.

Ответственность в правовом смысле предполагает обязательное наличие неблагоприятных последствий юридического характера для лица, нарушившего общеобязательные правила поведения. Скажем, если гражданин использует земельный участок, предоставленный ему для огородничества, под строительство жилого помещения, то за это наступает ответственность в виде прекращения права пользования участком.

Ответственность в неправовом смысле лишена юридических мер воздействия и обычно носит характер морального внушения лицу, совершившему противоречащий нравственным ценностям проступок. Это лицо подвергается осуждению со стороны окружающих людей, хотя оно и не нарушило закон. Например, возведение рядом с воинским братским кладбищем торгово-развлекательного центра.

Необходимо также разграничивать правомерное и неправомерное поведение участников земельных правоотношений. Так, выращивание зерновых культур на пашне влечет за собой расход почвенного плодородия. Несмотря на сни-

жение плодородия почвы, данная земледельческая деятельность правомерна, а неправомерной она становится лишь тогда, когда землепользователь не повышает почвенного плодородия, а резко снижает его.

Любому виду юридической ответственности присущи следующие признаки.

1. *Юридическая ответственность представляет собой охранительную функцию государства*, а поэтому критерием ее формирования служит степень общественной опасности того или иного нарушения. Так, дисциплинарная ответственность за нарушения земельного законодательства применяется к виновным работникам лишь в необходимых случаях. Если общественная опасность дисциплинарного проступка невелика, то наказывать виновного не обязательно; закон предусматривает освобождение от административной и уголовной ответственности лица, совершившего малозначительное административное или уголовное правонарушение (ст. 2.9 КоАП РФ, ч. 2 ст. 14 УК РФ).

2. *Юридическая ответственность не самоцель*: она предназначена не только для наказания за совершенное правонарушение, но и его предупреждения в будущем, профилактики правонарушений.

3. *Юридическая ответственность призвана воздействовать прежде всего на сознание нарушителей*, поскольку безмотивного правонарушения не бывает и, прежде чем быть объективно совершенным, оно формируется у правонарушителя. Поэтому применение ответственности осуществляется с соблюдением требования субъективного вменения. Например, недопустимо применять административные и уголовные наказания к лицам, совершившим административный проступок или преступление в состоянии невменяемости (ст. 2.8 КоАП РФ, ст. 21 УК РФ); в состоянии крайней необходимости (ст. 2.7 КоАП РФ); необходимой обороны (ст. 37 УК РФ).

4. *Юридическая ответственность действенна только тогда, когда она применена своевременно*. Привлечение к ответственности должно быть своевременным и неотвратимым, поэтому законом установлены сроки применения юридических мер. Так, к дисциплинарной ответственности виновный должен быть привлечен в течение месяца со дня обнаружения проступка (ст. 193 ТК РФ); административное наказание применяется в течение двух месяцев со дня обнаружения правонарушения (ст. 4.5 КоАП РФ); сроки

привлечения к уголовной ответственности дифференцированы в зависимости от видов преступлений.

5. *Юридическая ответственность является всеобъемлющим институтом права*: она обеспечивает исполнение практически всех правовых норм, поскольку обязательным элементом любой правовой нормы является санкция — мера воздействия за совершенное нарушение, несоблюдение или ненадлежащее соблюдение требования закона. Это предполагает наличие специально уполномоченных государственных органов, специализирующихся в применении земельно-правовой ответственности в пределах своей компетенции. Например, применение земельно-правовой ответственности, предусмотренной ЗК РФ в части осуществления государственного земельного надзора, распределено между Росреестром, Росприроднадзором и Россельхознадзором. Россреестр специализируется на применении ответственности за экономические правонарушения (самовольное занятие земельных участков, самовольный обмен земельными участками, использование земель не по целевому назначению и т.п.), Росприроднадзор — за экологические правонарушения (загрязнение и порча земель, уничтожение плодородного слоя почвы, размещение объектов, отрицательно влияющих на состояние земель и т.п.), Россельхознадзор — за нарушение требований земельного законодательства по использованию земель сельскохозяйственного назначения.

6. *Юридическая ответственность наступает за конкретное нарушение закона*. В силу этого основанием ответственности за нарушение земельного законодательства обязательно является полный состав проступка, правонарушения или преступления.

7. *Юридическая ответственность обязательно наступает за правонарушение, которое доказано*. Например, доказательством самовольного занятия земельного участка является протокол об этом нарушении (ст. 27.4 КоАП РФ), показания владельцев соседних участков, свидетелей, иные доказательства.

8. *Юридическая ответственность применяется с соблюдением установленной законом процедуры*. Так, до наложения дисциплинарного наказания от виновного работника должны быть истребованы объяснения по данному проступку; применение административных наказаний осуществляется с соблюдением положений, закрепленных в КоАП

РФ; применение уголовной ответственности по земельным преступлениям осуществляется в порядке, предусмотренном УПК РФ, и т.п.

9. *Лицо считается привлеченным к юридической ответственности и наказанным лишь в определенный ограниченный промежуток времени.* Например, лицо, подвергнутое дисциплинарному взысканию за земельные правонарушения, считается автоматически не подвергнутым ему, если в течение года после наложения взыскания оно не подвергалось новому наказанию (ст. 194 ТК РФ); такое же положение предусмотрено для лиц, наказанных в административном порядке (ст. 4.5 КоАП РФ); предусмотрено погашение судимости для лиц, подвергавшихся уголовному наказанию (ст. 83 УК РФ).

10. *Юридическая ответственность может не применяться за нарушения земельного законодательства*, если потребность в ней отпала (выявленное нарушение было в кратчайшие сроки устранено), либо наказание, понесенное данным лицом, оказало на него позитивное воздействие. Скажем, нарушитель, уничтоживший межевой знак землепользования, но восстановивший его в кратчайший срок после обнаружения проступка, может быть освобожден от административной ответственности или она может быть смягчена; дисциплинарное наказание, наложенное на работника за нарушение земельного законодательства, может быть досрочно снято по инициативе работодателя, просьбе самого работника, ходатайству его непосредственного руководителя или представительного органа работников, если работник не допустил других нарушений.

Таковы общие признаки юридической ответственности.

Юридическая ответственность за нарушения земельного законодательства имеет ряд специфических признаков:

1) нарушения, за которые применяется данный вид ответственности, всегда связаны с землей. Скажем, строительство объектов, отрицательно влияющих на состояние земель;

2) связь с землей имеет различные формы. Например, отравление, загрязнение, порча или уничтожение плодородного слоя почвы; использование земель не по целевому назначению; нарушение установленного режима использования земель особо охраняемых природных территорий и др.;

3) нарушения только тогда можно считать земельно-правовыми, когда связь с землей является непосредственной.

Так, самовольное занятие земельного участка, невыполнение обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых и др.

Юридическую ответственность за нарушения земельного законодательства можно подразделить на традиционную и специальную.

К традиционным видам ответственности относится дисциплинарная, административная, имущественная (гражданско-правовая и материальная) и уголовная ответственность.

К специальной юридической ответственности следует отнести меры правового воздействия на нарушителей земельного законодательства, предусмотренные ЗК РФ и дополняющим его земельным законодательством.

Такое подразделение видов ответственности имеет практическое значение. За одно административное земельное правонарушение может быть назначено одно административное наказание (либо основное и дополнительное взыскание). Однако закон не запрещает применять наряду с административными иные специальные наказания (лишение права пользования земельным участком, обязанность снести самовольно возведенное строение и т.п.).

Обоснованием любого из видов наказаний за нарушения земельного законодательства является наличие состава правонарушения, отсутствие которого в поведении виновного лица исключает применение к нему юридической ответственности.

Состав правонарушения включает в себя четыре основных элемента, которые, в свою очередь, имеют сложное содержание.

Первым элементом состава правонарушения является объект, на который совершено посягательство. В понятие «объект» земельного правонарушения входят:

— земельный участок, на который совершено посягательство. Скажем, в качестве объекта правонарушения участок выступает при самовольном его захвате, захламлении, заражении карантинными организмами и т.п.;

— имущественные объекты, связанные с землей. К ним относятся, к примеру, строения и сооружения на земельных участках; посевы; дорожные покрытия и т.п.;

— правила использования земель, например порядок исполнения проектов внутрихозяйственного землеустройства, порядок возврата временно занимаемых земель, обязательные мероприятия по охране земель и др.;

— охраняемая экологическая обстановка, в условиях которой находится земельный участок.

В состав преступления входят только те элементы объекта, которые находятся под охраной закона, предусматривающего уголовную ответственность по конкретному составу правонарушения. Так, уголовным законом караются корыстные злоупотребления должностных лиц, принимающих те или иные решения по поводу земли.

Вторым элементом состава правонарушения является субъект данного правонарушения, т.е. то лицо, которое его совершило и должно за это нести ответственность.

Субъект правонарушения, как правило, либо физическое, либо юридическое лицо. Например, иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами Российской Федерации (ст. 2.6 КоАП РФ).

Субъект должен отвечать признакам, без наличия которых он не может считаться таковым. Это, например, достижение необходимого возраста (ст. 2.3 КоАП РФ, ст. 87 УК РФ); вменяемость (ст. 2.8 КоАП РФ, ст. 21 УК РФ); подпадание под действие норм об ответственности по занимаемому положению. К примеру, недолжностное лицо не может нести ответственность за должностные правонарушения, а должностное лицо ответственно как за общие, так и за должностные правонарушения.

Третьим элементом состава правонарушения является объективная сторона правонарушения, которая включает в себя:

а) противоправное деяние субъекта как обязательный элемент, выражающееся в действии, бездействии или ненадлежащем действии. В частности, неправомерным действием считается самовольное строительство на земельном участке; неправомерным бездействием — невыполнение обязательных мероприятий по охране почв; неправомерным ненадлежащим действием — несвоевременный возврат временно занимаемых земель;

б) факультативные элементы объективной стороны правонарушения:

— место правонарушения. Так, использование участков земель лесного фонда для возведения построек является квалифицирующим обстоятельством для привлечения к ответственности по специальной статье; самовольное сенокошение наказуемо в административном порядке, если оно совершено на названных землях;

— способ совершения нарушений. Например, использование земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, является основанием для изъятия этого земельного угодья;

— обстановка совершения правонарушения. Скажем, неправомерное землепользование, ведущее к ухудшению экологической обстановки, дает право прекратить такое землепользование;

— средства, с помощью которых совершено правонарушение. Если, например, самовольное занятие земельного участка сопровождалось высеванием на нем наркосодержащих культур (конопли, опийного мака), запрещенных к возделыванию;

— причинная связь между деянием и вредными последствиями.

Четвертым элементом состава правонарушения является субъективная сторона правонарушения, имеющая также обязательные и факультативные признаки.

Обязательным признаком является вина субъекта правонарушения в совершенном им деянии, выражающаяся в умысле или неосторожности (ст. 2.2 КоАП РФ, ст. 25, 26 УК РФ). Например, использование земельного участка не по целевому назначению совершается умышленно, нерациональное же использование земли совершается, как правило, по неосторожности вследствие недостаточных земледельческих знаний, из-за неумения организовать работу земледельческого предприятия, из-за несвоевременного проведения земледельческих мероприятий и т.п.

Факультативные признаки состава правонарушения включают в себя:

— цель совершения данного деяния. Так, ответственность за внесение должностным лицом в государственный кадастр недвижимости заведомо ложных сведений о земельном участке образует состав преступления лишь при наличии корыстных целей или иных побуждений;

— мотивы, под влиянием которых совершено правонарушение. Скажем, уничтожение межевых знаков землепользования, совершенное из хулиганских побуждений, загрязнение земель под влиянием этих мотивов следует квалифицировать как хулиганство.

При отсутствии в деянии лица, совершившего нарушение земельного законодательства, хотя бы одного из перечисленных четырех элементов состава правонарушения оно

не подлежит юридической ответственности. В частности, нельзя привлечь к ответственности:

— виновного (самовольный захват земли), если он самовольно занял брошенный кем-то жилой дом (отсутствует объект правонарушения);

— работника сельхозпредприятия за невыполнение обязательных противоэрозионных мероприятий (отсутствует субъект правонарушения по данному составу, каковым должно быть должностное лицо этого предприятия);

— за неиспользование земельного участка, который законсервирован в установленном порядке (отсутствие вины субъекта);

— за самовольное сенокошение на землях сельскохозяйственного назначения, поскольку отсутствует такой элемент объективной стороны правонарушения, как место его совершения, а именно: леса или земли лесного фонда.

Таково общее понятие ответственности за земельные правонарушения. Юридическая ответственность имеет несколько видов. Каждому из них соответствует свой режим применения. Их изучению и посвящен следующий параграф учебника.

8.2. Виды юридической ответственности за нарушения земельного законодательства

Дифференциация видов юридической ответственности за нарушения земельного законодательства обусловлена рядом обстоятельств:

1) системой российского права, структуру которой составляют отрасли права, а каждая из них обеспечена своим институтом ответственности. Так, за должностные нарушения в отношении земли для руководителей предприятий наступает дисциплинарная ответственность, а для должностных лиц государственных органов — административная. Если, к примеру, должностное лицо сельхозпредприятия за отказ гражданину в выделении пастбищ хозяйства может получить строгий выговор, то на ответственного работника администрации за нарушение срока рассмотрения заявления о выделении земли может быть наложено взыскание;

2) степенью общественной опасности совершенных нарушений. Так, за самовольное занятие земельного

участка предусмотрена административная ответственность (ст. 7.1 КоАП РФ), за общественно опасное деяние, каковым является отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности, — уголовное наказание (ст. 254 УК РФ);

3) в зависимости от степени общественной опасности земельных правонарушений дифференциацией круга лиц, имеющих право применять наказания. В частности, если самовольный обмен земельными участками, использование земельных участков без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности, рассматриваются специально уполномоченными государственными органами, то выращивание наркосодержащих культур, самовольное строительство жилого дома рассматриваются судом.

Иначе говоря, чем опаснее посягательство на земельные правоотношения, тем жестче процедура применения ответственности. Если, например, совершен дисциплинарный проступок, то наказание может применять руководитель хозяйствующего субъекта по упрощенной процедуре — достаточно предварительного истребования объяснений от нарушителя; если допущено захламление земель, то уполномоченный орган рассматривает дело с соблюдением процедуры, предусмотренной ст. 27.1—27.15 КоАП РФ; если произошла порча земли, то суд применяет уголовное наказание (ст. 254 УК РФ);

4) спецификой дел о земельных правонарушениях, при ответственности за которые необходима определенная специализация и компетентность лиц, применяющих наказания. Так, дисциплинарные наказания (взыскания) за нарушения земельного законодательства вправе применять только руководитель данного предприятия, другим лицам этого права не дано (в том числе и руководителям вышестоящих организаций).

Некоторые земельные правонарушения требуют особых знаний в их расследовании, с тем чтобы определить степень виновности нарушителя. Например, применение ответственности за непринятие нарушителем мер по предотвращению процессов, ухудшающих состояние почв, под силу только экологам. Поэтому вопросы экологических правонарушений рассматриваются соответствующими органами Минприроды России.

Все виды ответственности за нарушения земельного законодательства можно подразделить на традиционные и специальные.

К традиционным видам ответственности за нарушение земельного законодательства относятся следующие четыре вида: дисциплинарная, административная, уголовная и имущественная (материальная).

1. **Дисциплинарная ответственность.** ЗК РФ (ст. 75) предусматривает дисциплинарную ответственность должностных лиц и работников организации за земельные правонарушения в случаях, если в результате ненадлежащего выполнения ими своих должностных или трудовых обязанностей организация понесла административную ответственность за проектирование, размещение и ввод в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное воздействие на состояние земель, их загрязнение химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами.

Часто встречающимися на практике дисциплинарными земельными проступками являются: непринятие эффективных мер по борьбе с водной и ветровой эрозией, сорняками сельскохозяйственных культур, нарушение правил использования мелиоративных сооружений и агротехнических правил, а также хранения и использования химических удобрений, которые привели к ухудшению плодородия земель.

Дисциплинарной ответственности присущи следующие особенности:

— субъектом данного вида ответственности может выступать только временный или постоянный работник предприятия, организации, учреждения. Например, нельзя применять дисциплинарные взыскания за нерациональное использование огородов к гражданам, поскольку они не являются работниками хозяйства;

— дисциплинарные взыскания могут применяться за нарушения земельного законодательства только к тем работникам, в чьи должностные обязанностями входит соблюдение земельно-правовых норм. Так, подлежит наказанию агроном сельхозпредприятия, допустивший нарушения в планировании и организации агротехнических мероприятий, которые привели к ухудшению плодородия почв и снижению урожайности сельскохозяйственных культур; механизатор, осуществляющий вспашку эрозийно опасными способами; водитель автомашины, сбросивший вывозимый со стройки мусор на сенокос и захламивший его. Однако нельзя наказать ветврача за уничтожение посевов стадом коров; экономиста — за возведение сооружения,

отрицательно влияющего на состояние земель; бухгалтера — за производство в хозяйстве некачественной сельхозпродукции, поскольку в круг трудовых обязанностей указанных лиц не входит соблюдение земельно-правовых норм (за стада отвечает зоотехник, за строительство — инженерная служба, за производство экологически чистой продукции — подразделения растениеводства и их руководители);

— закон не устанавливает составов дисциплинарных проступков, как это имеет место в отношении административно-правовых нарушений и уголовных преступлений;

— в отличие от иных видов ответственности дисциплинарные наказания применяются только за те нарушения, которые произошли в период рабочего времени. К примеру, нельзя наказать механизатора, который во внерабочее время нанес вред почвенному покрову. В данном случае к виновному применима лишь административная ответственность;

— при применении дисциплинарной ответственности за земельные правонарушения закон не требует жесткой процессуальной процедуры расследования нарушений и применения наказаний. В частности, если механизатор не вспахал поле к установленному сроку, то не требуется составлять протокол об этом нарушении; руководитель обязан истребовать объяснение от нарушителя, но не обязан дожидаться его получения (важен факт истребования); о взыскании выносится приказ по хозяйству;

— применять дисциплинарную ответственность вправе только администрация предприятия (организация) независимо от форм собственности; администрации подразделений не дано такого права, за исключением случаев, определенных законом;

— дисциплинарная ответственность может быть применима одновременно с административной и имущественной (материальной) ответственностью. Например, агроном сельхозпредприятия за непринятие мер борьбы с сорняками может получить строгий выговор от руководителя хозяйства; за этот же проступок в административном порядке на агронома может быть наложен штраф; приказом по хозяйству агроном может быть привлечен к материальной ответственности за тот ущерб, который был понесен хозяйством в результате разрастания сорной растительности;

— дисциплинарная ответственность применяется в чисто диспозитивном порядке (от лат. *dispositio* — распределение), т.е. по усмотрению администрации предприятия и в необходимых случаях;

— перечень видов дисциплинарной ответственности по трудовому законодательству является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

В соответствии со ст. 192 ТК РФ за совершение дисциплинарного проступка, т.е. неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям. Не допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине. Этот вид юридической ответственности наступает за невыполнение требований трудового индивидуального и коллективного договоров, норм земельного, экологического законодательства. Проявлением дисциплинарного воздействия может служить лишение работника возможных материальных и моральных поощрений за нарушения требований земельного законодательства, которые необходимо соблюдать при выполнении возложенных функций.

За совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение *гражданским служащим* по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы, увольнение с гражданской службы по соответствующим основаниям (Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

К *муниципальному служащему* за неисполнение или ненадлежащее исполнение по его вине возложенных на него служебных обязанностей представителем нанимателя может применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям. Муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения

вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания (Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

2. **Административная ответственность.** Административным правонарушением признается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие физического или юридического лица, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Административная ответственность наступает, если нарушения по своему характеру не требуют применения уголовного законодательства, и применяется в соответствии с определенным законом процессуальным порядком.

Законодательство предусматривает привлечение к административной ответственности не только граждан и должностных лиц, но и юридических лиц. Перечень административных земельных правонарушений дается в административном и земельном законодательстве, в котором указаны и санкции за их совершения.

Лица, виновные в нарушении земельного законодательства, могут быть подвергнуты должностными лицами специально уполномоченных органов государственной власти по контролю за использованием и охраной земель административному взысканию в виде предупреждения или штрафа в соответствии с законодательством об административных правонарушениях. Наложение штрафов и других административных взысканий не освобождает лиц, на которых они наложены, от устранения допущенных нарушений и возмещения причиненного ущерба.

Административная ответственность за земельные правонарушения характеризуется следующими особенностями:

— субъектами этого вида ответственности могут быть любые лица, которые в соответствии с законом признаны виновными в совершении административно-земельного проступка. При этом закон устанавливает для должностных лиц повышенную ответственность по сравнению с обычными гражданами (ст. 2.2—2.4 КоАП РФ);

— административная ответственность за нарушения земельного законодательства выражается в конкретно определенных составах административных проступков. Нарушение, не подпадающее под схему состава, ненаказу-

емо. Так, за нарушение правил содержания дорог не может привлекаться агроном сельхозпредприятия, поскольку он не является субъектом, ответственным за содержание дорог, т.е. нарушение не подпадает под схему состава административного проступка;

— административные наказания применяются только теми должностными лицами и государственными органами, которые оговорены в законе. Применение уполномоченными на то органами и должностными лицами мер административного воздействия производится в пределах их компетенции, в соответствии с законодательством.

— как правило, наказываемые виновные лица не находятся в служебной подчиненности от наказывающих должностных лиц, т.е. административная ответственность носит вневедомственный характер.

От вида земельного правонарушения зависит, кто налагает штраф на правонарушителя. В соответствии с Положением о государственном земельном контроле органы государственного контроля за использованием и охраной земель в соответствии со своей компетенцией налагают штрафы за нарушение земельного законодательства, привлекают к административной или уголовной ответственности в установленном законодательством порядке.

Дела об административных правонарушениях земельного законодательства рассматриваются государственными инспекторами по использованию и охране земель и должностными лицами этих органов согласно их компетенции.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории РФ административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях.

Административная ответственность применяется в соответствии с определенным законом процессуальным порядком: нарушение земельного законодательства протоколируется уполномоченным на то должностным лицом; собираются необходимые доказательства; к участию в рассмотрении дела привлекаются лица, допускаемые административным процессуальным правом; административные дела рассматриваются в месте, в сроки и в порядке, определенном законом; ход рассмотрения дела протоколируется; наказание оформляется постановлением, которое доводится до наказуемого лица, может быть обжаловано с соблюдением установленных правил.

Административная ответственность за нарушения земельного законодательства носит смешанный диспозитивно-императивный характер: факт совершения нарушения фиксируется в установленном законом порядке, что влечет за собой принятие решения по делу. Однако при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Административную ответственность за нарушения земельного законодательства можно классифицировать по следующим видам:

— *нарушения экономического характера*: самовольное занятие земли; несвоевременный возврат временно занимаемых земельных участков; самовольная уступка права пользования землей и др.;

— *нарушения экологического характера*: порча и уничтожение плодородного слоя почвы; проведение мелиоративных и других работ, отрицательно влияющих на состояние земель; невыполнение обязательных противоэрозионных мероприятий и т.п.;

— *нарушения, связанные с землей*, т.е. в части объектов, представляющих собой постоянную или временную недвижимость, связанную с землей: самовольное возведение хозяйственных и бытовых строений; уничтожение или повреждение насаждений и др.

ЗК РФ предусматривает возмещение вреда, причиненного нарушением земельного законодательства. Юридические лица и граждане обязаны возместить в полном объеме вред и убытки, причиненные ими в результате нарушения земельного законодательства. Самовольно занятые земельные участки возвращаются их собственникам, владельцам, пользователям и арендаторам без возмещения затрат, произведенных нарушителями земельного законодательства за время незаконного пользования этими земельными участками, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Приведение земельных участков при их захламлении, других видах порчи в пригодное для использования состояние, снос зданий, строений и сооружений при самовольном занятии земельных участков или самовольном строи-

тельстве, а также восстановление уничтоженных межевых знаков проводятся юридическими лицами и гражданами, виновными в указанных нарушениях, за их счет.

Право собственности на самовольную постройку может быть признано судом за лицом, осуществляющим постройку, на не принадлежащем ему земельном участке при условии, что данный участок будет в установленном порядке предоставлен этому лицу под возведенную постройку, либо за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, где осуществлена постройка;

— *нарушения правил использования земель*: использование земель не по целевому назначению; невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению; нарушение правил борьбы с растениями-сорняками и др.

Среди правонарушений в области охраны собственности КоАП РФ предусматривает ответственность:

— за самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности (ст. 7.1);

— пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов (ст. 7.3);

— уничтожение или повреждение специальных знаков (ст. 7.2);

— самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4);

— самовольное занятие лесных участков или использование указанных участков для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков (ст. 7.9);

— самовольную уступку права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом, а равно самовольную мену земельного участка (ст. 7.10);

— нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, их территорий и зон их охраны (ст. 7.13);

— проведение земляных, строительных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия в случаях, если такое разрешение обязательно (ст. 7.14);

— ведение археологических разведок или раскопок без полученного в установленном порядке разрешения (открытого листа) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (открытым листом) (ст. 7.15);

— незаконное предоставление земельных участков из состава земель историко-культурного назначения, незаконное изменение правового режима земельных участков из состава земель историко-культурного назначения (ст. 7.16).

С 1 января 2013 г. в КоАП РФ вводится ст. 7.34, предусматривающая ответственность за нарушение установленных земельным законодательством сроков и порядка переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или сроков и порядка приобретения земельных участков в собственность.

Среди административных правонарушений в области охраны окружающей природной среды и природопользования КоАП РФ предусматривает следующие:

— несоблюдение экологических требований при территориальном планировании, градостроительном зонировании, планировке территории, архитектурно-строительном проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов капитального строительства (ст. 8.1);

— нарушение правил испытаний, производства, транспортировки, хранения, применения и иного обращения с пестицидами и агрохимикатами, которое может повлечь причинение вреда окружающей среде (ст. 8.3);

— нарушение законодательства об экологической экспертизе (ст. 8.4);

— сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источни-

ках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию (ст. 8.5);

— 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 и отходами производства и потребления (ст. 8.6);

— невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.7);

— использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8);

— нарушение требований по охране и рациональному использованию недр и гидроминеральных ресурсов, нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр (ст. 8.9—8.11);

— нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам земельных участков, а равно порядка предоставления лесов для их использования как с предоставлением, так и без предоставления лесных участков в водоохранных зонах, нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах (ст. 8.12);

— нарушение правил лесопользования, правил осуществления побочного лесопользования, незаконная порубка, повреждение либо выкапывание деревьев и кустарников, уничтожение лесной инфраструктуры, а также сенокосов, пастбищ, нарушение правил санитарной и пожарной безопасности в лесах (ст. 8.25—8.28, 8.30—8.32);

— уничтожение мест обитания животных, нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции животных, уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, нарушение правил охраны рыбных запасов (ст. 8.29, 8.33, 8.35);

— нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях (ст. 8.39);

— нарушение специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной полосе водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (ст. 8.42).

К числу административных правонарушений в сельском хозяйстве и мелиорации земель КоАП РФ относит:

— нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками (ст. 10.1);

— непринятие землевладельцем или землепользователем мер по уничтожению дикорастущих растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, и дикорастущей конопли после получения официального предписания уполномоченного органа (ст. 10.5);

— проведение мелиоративных работ с нарушением проекта проведения мелиоративных работ (ст. 10.9);

— нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений, повреждение мелиоративных систем (ст. 10.10).

Статьей 19.9 КоАП РФ предусмотрена ответственность за нарушение должностным лицом установленных законодательством сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) граждан о предоставлении земельных участков или сокрытие информации о наличии свободного земельного фонда.

3. **Уголовная ответственность.** Помимо административной и дисциплинарной к нарушителям земельного законодательства может применяться уголовная ответственность. Можно выделить следующие ее основные признаки:

1) ограниченность оснований ее возникновения. Основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного ст. 8 УК РФ. Следовательно, уголовно наказуемые земельные преступления нарушают одновременно как нормы земельного, так и уголовного права;

2) особый порядок возложения ответственности (уголовная ответственность может быть возложена на лицо лишь

обвинительным приговором суда, вынесенным с соблюдением требований, закрепленных в УПК РФ);

3) уголовная ответственность носит исключительно личностный характер. Уголовной ответственности подлежит только вменяемое физическое лицо, достигшее ко времени совершения преступления шестнадцатилетнего возраста (отдельные статьи УК РФ применяются к лицам, достигшим четырнадцати лет).

Уголовное право выполняет исключительно охранительную функцию; его основная задача — охрана общественных отношений, перечисленных в ст. 2 УК РФ, в том числе земельных.

Уголовная ответственность предусмотрена за следующие преступления, связанные с земельными отношениями:

а) *в сфере экономической деятельности*:

— умышленные уничтожение или повреждение чужого имущества, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба (ст. 167 УК РФ);

— уничтожение или повреждение чужого имущества в крупном размере, совершенные путем неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности (ст. 168 УК РФ);

— регистрация заведомо незаконных сделок с землей, искажение сведений государственного кадастра недвижимости, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения (ст. 170 УК РФ);

— осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или с нарушением правил регистрации, а равно представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения, либо осуществление предпринимательской деятельности без лицензии в случаях, когда такая лицензия обязательна, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере (ст. 171 УК РФ);

— принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения под угрозой применения насилия, уничтожения или повреждения чужого имущества, а равно рас-

пространения сведений, которые могут причинить существенный вред правам и законным интересам потерпевшего или его близких, при отсутствии признаков вымогательства (ст. 179 УК РФ);

— уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица (ст. 198 УК РФ);

— уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с организации (ст. 199 УК РФ);

б) *в сфере преступлений против здоровья населения и общественной нравственности*:

— посев или выращивание запрещенных к возделыванию растений, а также культивирование сортов конопли, мака или других растений, содержащих наркотические вещества (ст. 231 УК РФ);

в) *в сфере экологических преступлений*:

— нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246 УК РФ);

— нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247 УК РФ);

— нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами (ст. 248 УК РФ);

— нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений (ст. 249 УК РФ);

— отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде (ст. 254 УК РФ);

— нарушение правил охраны и использования недр (ст. 255 УК РФ);

— уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ (ст. 259 УК РФ);

— незаконная рубка, а равно повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников, лиан, если эти деяния совершены в значительном размере (ст. 260 УК РФ);

— уничтожение или повреждение лесных насаждений и иных насаждений в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности (ст. 261 УК РФ);

— нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба (ст. 262 УК РФ);

г) *в сфере преступлений против порядка управления*:

— самоуправство, т.е. самовольное, вопреки установленному законом или иным нормативным правовым актом порядку совершение каких-либо действий, правомерность которых оспаривается организацией или гражданином, если такими действиями причинен существенный вред (ст. 330 УК РФ).

Составы преступлений, связанные с земельными общественными отношениями, можно подразделить на два вида:

1) специальные — объектом выступают только непосредственно земельные отношения;

2) общие — объектами, наряду с другими общественными отношениями, могут быть и земельные отношения.

В частности, в сфере экономической деятельности к специальному составу преступлений относятся преступления, предусмотренные ст. 170 УК РФ, к общим составам — ст. 167, 168, 171, 179, 198, 199 УК РФ; в сфере экологических преступлений: к специальным составам — ст. 254, 255 УК РФ, к общим составам — ст. 246, 247, 262 УК РФ и др.

4. **Имущественная (материальная) ответственность за нарушения земельного законодательства.** Она подразделяется на гражданско-правовую, установленную ГК РФ, и материальную, установленную ТК РФ, уставами конкретных предприятий и т.п.

Во всех случаях применения имущественной ответственности за нарушения земельного законодательства должны быть в наличии четыре условия:

1) *наличие причиненного ущерба, подлежащего возмещению.*

Например, ухудшение экологической обстановки в результате неправильного использования земель можно только тогда считать ущербом, если мероприятия по восстановлению экологического благополучия поддаются денежной оценке или иному имущественному эквиваленту.

Под понятием ущерба в земельном праве можно понимать:

— утрату каких-либо ценностей. Так, плодородие почв представляет собой значительную общественную ценность, а поэтому оценка его в денежной сумме позволит привлечь виновных в снижении плодородия сельхозугодий к имущественной (материальной) ответственности;

— дополнительные расходы, стоимость работ по устранению тех или иных неблагоприятных последствий. Например, сельхозпредприятия вправе уничтожить сорняки, обладающие способностью быстрого распространения, на землях соседнего пользователя. Расходы по уничтожению являются основанием для взыскания стоимости их с соседнего пользователя угодий;

— неполученные доходы из-за тех или иных действий (или иного поведения) виновных лиц. В частности, несвоевременный возврат земельного участка приводит к срыву графика посевных работ, вследствие чего существенно снижается урожайность выращиваемых сельхозкультур, что и определяет стоимость недополученных доходов;

— ущерб как основание имущественной ответственности должен быть документально доказан. К примеру, при составлении акта о порче земель необходимо зафиксировать площадь испорченных земель, объем погубленного в натуральных единицах (центнерах, тоннах) урожая и провести денежную оценку.

Особенность имущественной ответственности за нарушение земель, порчу плодородного слоя и т.п. состоит в отсутствии степени износа земель, чем и отличаются дела этой категории от дел о взыскании ущерба, причиненного обычному имуществу;

2) *имущественная ответственность наступает за причинение не всякого ущерба, а лишь такого, который возник в результате противоправного поведения виновных лиц.* Так, если земельный участок деградирован и для восстановления его необходима консервация, то вопрос о привлечении к имущественной ответственности землепользователя зависит от наличия вины в деянии, повлекшем данные последствия. Возникновение деградации вследствие природных процессов, т.е. не по вине лица, использующего этот участок, исключает возникновение имущественной (материальной) ответственности.

Противоправность причинения ущерба выражается в поведении виновного лица, которое противоречит нормам действующего законодательства.

Противоправность может выражаться двояко:

— в действиях; например использование участка не в соответствии с целями, для которых он предоставлен, либо использование его способами, приводящими к порче плодородного слоя, и т.п.;

— в бездействии; так, невыполнение обязательных мероприятий по предотвращению эрозии почв влечет за собой дополнительные расходы по восстановлению почв.

Закон предусматривает случаи, когда действие, противоречащее нормам права, хотя и причиняющее ущерб, не считается противоправным — в случае крайней необходимости (ст. 2.7 КоАП РФ, ст. 39 УК РФ). Например, если пришлось повредить почвенный плодородный слой земельного участка для срочного укрепления дамбы водоема в целях предотвращения затопления населенного пункта;

3) *противоправное поведение, причинившее ущерб, только тогда является основанием имущественной ответственности, когда имеется причинная связь между противоправным поведением и наступившими имущественными последствиями*. Так, имеется причинная связь между использованием повышенных доз минеральных удобрений и ростом содержания нитратов в выращиваемой сельхозпродукции, поскольку «передозировка» почв агрохимикатами изменяет питательную среду растений; нет причинной связи между осушительными работами и усилением после этого водноэрозионных процессов на этом участке.

Причинная связь как условие применения имущественной ответственности предполагает непосредственное наступление вредных последствий от данных конкретных действий. Например, буйное разрастание сорной растительности на земельном участке находится в прямой причинной связи с бездействием землепользователей относительно борьбы с сорняками;

4) *к имущественной ответственности привлекается лишь виновное лицо, действиями которого причинен ущерб*. Невиновные действия, хотя бы они и были противоправными и влекли за собой ущерб, не подлежат имущественной ответственности. Так, нельзя подвергать имущественной ответственности пользователей земли за невыполнение обязательных противоэрозийных мероприятий, если у них

не было средств, без которых невозможно осуществить названные мероприятия, и невозможно было также эти средства приобрести.

Во всех случаях привлечения виновных к имущественной ответственности предусмотрена возможность применения «щадящего» режима взыскания ущерба.

Суд может уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином, в зависимости от его имущественного положения (ст. 1083 ГК РФ); при взыскании ущерба истец может уменьшить размер исковых требований или вообще отказаться от иска, освободив тем самым ответчика от имущественной ответственности (ст. 39 ГПК РФ).

Имущественная ответственность, предусмотренная специальными законами, делает ряд изъятий из общего положения об этой ответственности. В частности, *материальная ответственность, предусмотренная трудовым законодательством*, ограничивает режим общей материальной ответственности в следующем:

1) взысканию подлежит лишь прямой действительный ущерб, неполученные доходы не взыскиваются. Например, если механизатор не засеял весной земельный участок сельхозкультурами, то с него нельзя взыскать стоимость неполученного урожая, поскольку это не составляет прямого действительного ущерба;

2) работники, причинившие ущерб при нормальном производственно-хозяйственном риске, освобождаются от материальной ответственности. Так, если применение приобретенного и ранее не использовавшегося химпрепарата не приведет к должному уничтожению сорняков, то работника, рискнувшего применить этот препарат, нельзя привлекать к материальной ответственности за дополнительные расходы по борьбе с разросшейся сорной растительностью на земельном участке;

3) материальная ответственность работников за ущерб, причиненный ими земельным угодьям (если дополнительно не оговорено законом) при исполнении служебных обязанностей, ограничивается пределами среднемесячного заработка, невозмещенные же средства ложатся на убытки предприятия. Лишь в случаях, специально предусмотренных законом, материальная ответственность бывает полной, но в рамках причиненного действительного материального ущерба.

В соответствии со ст. 243 ТК РФ материальная ответственность в полном размере причиненного ущерба возлагается на работника в следующих случаях:

— когда в соответствии с ТК РФ или иными федеральными законами на работника возложена материальная ответственность в полном размере за ущерб, причиненный работодателю при исполнении работником трудовых обязанностей;

— недостачи ценностей, вверенных ему на основании специального письменного договора или полученных им по разовому документу;

— умышленного причинения ущерба;

— причинения ущерба в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

— причинения ущерба в результате преступных действий работника, установленных приговором суда;

— причинения ущерба в результате административного проступка, если таковой установлен соответствующим государственным органом;

— разглашения сведений, составляющих охраняемую законом тайну (государственную, служебную, коммерческую или иную), в случаях, предусмотренных федеральными законами;

— причинения ущерба не при исполнении работником трудовых обязанностей.

Материальная ответственность в полном размере причиненного работодателю ущерба может быть установлена трудовым договором, заключаемым с заместителями руководителя организации, главным бухгалтером;

4) для привлечения к материальной ответственности, предусмотренной трудовым законодательством, установлены сокращенные сроки. Так, если к ограниченной материальной ответственности возможно привлечь виновного работника не позднее месяца со дня обнаружения ущерба, а к полной — в течение одного года, то по гражданскому законодательству общий срок исковой давности — три года (ст. 196 ГК РФ).

Материальная ответственность, будучи компенсационной, применяется наряду со всеми остальными видами ответственности. Например, механизатор, умышленно нанесший вред посевам, наряду с дисциплинарным взысканием должен будет возместить причиненный хозяйству ущерб.

Орган по рассмотрению трудовых споров может с учетом степени и формы вины, материального положения работника и других обстоятельств снизить размер ущерба, подлежащий взысканию с работника.

5. **Специальные виды юридической ответственности за нарушение земельного законодательства предусмотрены особыми нормативными актами.** Виды специальной ответственности не вписываются в систему гражданско-правовой и других видов общей ответственности. Так, земельно-правовая ответственность за самовольное занятие земельного участка отличается от административной за данное нарушение, поскольку для привлечения к земельно-правовой ответственности не предусмотрено сроков давности, а для административной предусмотрен срок — не позднее двух месяцев со дня обнаружения; земельно-правовая ответственность предусматривает систему действий (снос самовольно возведенного строения; приведение самовольно захваченного участка в пригодное для использования состояние; восстановление межевых знаков и т.п.), совершаемых виновным или за счет виновного, а административная ответственность предусматривает лишь штрафы; земельно-правовая ответственность может применяться органами местного самоуправления, уполномоченными на то лицами, а административная ответственность — специально уполномоченными государственными органами.

Наличие специальной земельно-правовой ответственности за нарушение земельного законодательства обусловлено тем, что:

— во-первых, земля как объект природы, элемент экосистемы имеет специфику, отличную от иных объектов материального мира, а значит, общей гражданско-правовой ответственности недостаточно для надлежащего правового обеспечения ее режима. К земельным отношениям, например, неприменимы сроки исковой давности ГК РФ; на первый план здесь выступают не столько карательные, сколько восстановительные нормы; ответственность выражается не столько в применении неблагоприятных материальных последствий, сколько в невозмещении нарушителю понесенных им затрат. В ст. 284—287 ГК РФ закреплены вопросы принудительного прекращения прав на землю за земельные правонарушения. Кроме того, земельно-правовая ответственность предусматривает целый ряд действий. Так, приведение земельных участков при их

захламлении и других видах порчи в состояние, пригодное для их использования, снос зданий, строений и сооружений при самовольном занятии земельных участков или самовольном строительстве, а также восстановление уничтоженных межевых знаков производятся юридическими лицами и гражданами, виновными в указанных нарушениях, либо за их счет. Юридические лица и граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный ими в результате нарушения земельного законодательства (ст. 76 ЗК РФ);

— во-вторых, земля, будучи частью природы, неразрывно связана с другими природными объектами, а поэтому земельно-правовая ответственность переплетается со специальной юридической ответственностью, направленной на охрану этих объектов. Так, при нарушении землепользователем путей миграции дикой фауны он привлекается к ответственности по ст. 22 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире».

8.3. Применение юридической ответственности и профилактика земельных правонарушений

Применение юридической ответственности за нарушения земельного законодательства — особая сфера правового регулирования, которая в ряде отраслей права выделилась в самостоятельную отрасль (гражданский процесс, уголовный процесс, административный процесс).

С учетом специфики юридической ответственности в сфере земельно-правового регулирования можно говорить о наличии земельно-процессуального института, содержание которого составляют нормы по применению мер ответственности и нормы по профилактике земельных правонарушений.

Применение норм юридической ответственности за нарушения земельного законодательства происходит в следующем порядке:

1) *выявление нарушения*, что является поводом для возбуждения дела;

2) *документальное закрепление выявленных нарушений*. В сельскохозяйственных предприятиях дисциплинарные проступки (ненадлежащая обработка земли, захламление земельных угодий, уклонение от борьбы с сорняками

и т.п.) оформляются докладной запиской (индивидуальный документ) или актом (коллективный документ); административный проступок (бесхозяйственное использование земель, порча плодородного слоя почвы и т.п.) отражается в протоколе установленной формы и составленном специально уполномоченным на то лицом; составляется протокол по совершенному уголовному преступлению (порча земли, ст. 254 УК РФ);

3) *возбуждение дела по зафиксированным фактам*. В зависимости от вида правонарушения эта стадия осуществляется в различных формах при совершении дисциплинарных проступков на сельхозпредприятии — руководитель (секретарь-делопроизводитель) регистрирует документы о нарушениях (акт, докладную); при совершении административного проступка протокол о нем направляется органу (должностному лицу), уполномоченному рассматривать дело об этом административном проступке; при совершении уголовного преступления поводом для возбуждения уголовного дела служит заявление о преступлении (ст. 141 УПК РФ).

Стадия возбуждения дела имеет юридико-процессуальное значение. Например, в делах об уголовных преступлениях запрещается проведение следственных действий до вынесения постановления о возбуждении уголовного дела (ст. 140 УПК РФ), за исключением осмотра места происшествия в случаях, не терпящих отлагательства, и с немедленным возбуждением дела после этого осмотра (ст. 182 УПК РФ);

4) *расследование возбужденного дела*. Порядок выявления и изучения дисциплинарных проступков определяется лицом, имеющим право налагать дисциплинарные наказания (руководителем), и закон не сковывает руководителя никакими процессуальными нормами. Единственное требование — не нарушать закон при расследовании. Например, запрещается производить обыск в помещениях, в других сооружениях, расположенных на приусадебном участке, в саду, огороде или другом земельном участке, без разрешения граждан, изучать и приобщать к делу их частную переписку, унижать достоинство личности при проверках и т.п.

По делам, связанным с другими видами ответственности (*административной, уголовной, гражданско-правовой, материальной*), порядок расследования урегулирован специальными процессуальными нормами, в соответствии с которыми необходимо:

— установить определенный круг вопросов по данному делу, без которых невозможно юридически правильно применить ответственность; нет ли обстоятельств, исключающих применение ответственности; не истек ли срок давности привлечения к ней; есть ли в действиях нарушителя состав правонарушения и т.п.;

— собрать по делу необходимые доказательства, которые должны отвечать требованиям относимости, допустимости и достоверности (следует иметь в виду, что справка об урожайности соседних участков не является относимым доказательством (не относится к делу о нарушении в отношении данного конкретного участка); показания психически больного человека недопустимо приобщать к делу; документ, в котором содержатся ложные сведения, является недостоверным, фальсификация и использование его наказуемы в уголовном порядке при определенных случаях);

— облечь все собираемые доказательства в надлежащую процессуальную форму (так, обыск должен проводиться с предварительной санкции прокурора, с участием понятых; допрос свидетеля — с предварительным предупреждением об уголовной ответственности за дачу ложных показаний или отказ от дачи показаний; экспертиза по делу должна назначаться, а не проводиться произвольно и т.п.).

Неполнота изучения и расследования, недостаточная обоснованность и нарушения процессуальной формы собранных доказательств — наиболее типичные недостатки при проверках и расследовании дел. По таким делам вынесенные решения отменяются либо пересматриваются;

5) *вынесение решения по делу*. В зависимости от вида ответственности законом предусмотрены различные формы решений:

— по дисциплинарным нарушениям и по привлечению к материальной ответственности руководитель издает приказ;

— привлечение к административной ответственности оформляется постановлением уполномоченного на то органа;

— привлечение к гражданско-правовой ответственности оформляется решением суда (ст. 22 ГПК РФ);

— привлечение к уголовной ответственности — вынесением вердикта (ст. 343 УПК РФ), а изъятие земельного участка за нарушения — решением соответствующего

органа местного самоуправления или местной администрации.

Сама процедура вынесения решения тоже регламентирована законом.

Например, при вынесении судебного решения по делу о привлечении к материальной ответственности должна быть соблюдена тайна совещательной комнаты судей (ст. 192 ГПК РФ). В случае нарушения этой тайны, если нарушение привело или могло привести к неправильному разрешению дела, судебное решение может быть отменено (п. 8 ст. 364 ГПК РФ);

6) *исполнение вынесенного решения о наказании*, взыскании ущерба осуществляется тоже в процедурном порядке, определенном законом. Так, реализация приказа об ограниченной материальной ответственности работника за ущерб, причиненный при исполнении трудовых обязанностей, может осуществляться только через семь дней после ознакомления с ним работника; удержания из зарплаты работника производятся ежемесячно не свыше установленного законом предела; исполнение судебных решений имущественного характера — ст. 428—446 ГПК РФ;

7) *завершение исполнения наказания* может осуществляться разными путями:

— специальным решением уполномоченного на то лица. Так, руководитель вправе досрочно снять наложенное им дисциплинарное взыскание с наказанного, если тот не допустил нового нарушения трудовой дисциплины, проявил себя добросовестным работником;

— без специальных решений, если это предусмотрено законом. Например, если работник в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания не был подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не подвергавшимся этому взысканию; аналогичное положение установлено в отношении лица, подвергнутого административному взысканию; специальные правила ставят в зависимость от несовершения повторных преступлений и лиц, приговоренных к уголовному наказанию;

— фактическим исполнением наложенного наказания. Скажем, постановление о наложении штрафа, по которому взыскание произведено полностью, с отметкой об исполнении возвращается органу (должностному лицу), вынесшему постановление.

Перечисленные правила содержатся в законодательных актах по дисциплинарной, материальной, административной, гражданской, уголовной ответственности. Земельное законодательство не содержит этих норм, поскольку нормы перечисленных отраслей права «обслуживают» режим использования земель в такой же мере, как и правовой режим иных сфер.

Содержание земельно-процессуального института, кроме норм юридической ответственности, составляют также нормы по профилактике (предотвращению) земельных правонарушений.

Если предметом применения юридической ответственности являются земельные правонарушения, то предмет профилактики шире, поскольку дополнительно к этим нарушениям он включает в себя еще причины и условия, порождающие нарушения.

Под причинами, порождающими земельные правонарушения, следует понимать обстоятельства, непосредственно их порождающие. Например, неточное ведение кадастровой документации создает возможность безнаказанно «выжимать» плодородную силу почв, не предпринимая мер по восстановлению плодородия. Отсутствие точного кадастрового учета плодородия лишает возможности доказать юридически наказуемый уровень снижения плодородия и прекратить право пользования этим участком, т.е. изъять участок у правонарушителя.

Под условиями, способствующими земельным правонарушениям, следует понимать обстоятельства, оказывающие благотворное воздействие на возникновение и развитие земельных правонарушений. Так, отсутствие предварительной экологической экспертизы вновь возводимых на земельных участках объектов предоставляет возможность землепользователям вести то или иное производство без строительства дорогостоящих очистных сооружений.

В практике понятия «причина» и «условие» весьма относительны, поскольку тесно взаимосвязаны. В частности, дефицит земель в данной местности является одной из причин, толкающих людей на самовольное занятие земельных участков, а ненадлежащий правовой контроль за соблюдением законности в земельных отношениях способствует безнаказанности этих нарушений.

Иногда причиной и условием совершения правонарушения является деятельность одного и того же государственного органа. Скажем, гражданин неоднократно просил местную администрацию выделить ему дополнительный соседний земельный участок к имеющемуся (он пустовал, и на него не было претендентов). Поскольку местная администрация не выносила решения о предоставлении, гражданин самоуправно занял эту землю. В результате местная администрация выступила причиной, побудившей гражданина совершить земельное правонарушение, а ее попустительство (непринятие мер ответственности за самовольное занятие земли) явилось условием, способствующим безнаказанности и совершению самовольных захватов участков в данной местности.

Профилактика земельных правонарушений достигается проведением следующих мероприятий:

1) *обеспечение информацией*; ее наличие позволяет разработать эффективные мероприятия по предотвращению и устранению земельных правонарушений. Государственный кадастр недвижимости и мониторинг земель дают информацию, необходимую для разработки республиканских и региональных программ по охране земель, позволяют определять границы, запрещающие изъятие земель сельхозназначения для несельскохозяйственных нужд, предотвращают нарушения приоритета сельскохозяйственных угодий; информация о состоянии деградированных земель позволяет принять меры по их консервации в порядке, предусмотренном Правительством РФ, сохранить и восстановить эти угодья;

2) *применение правовых норм и реализация мероприятий*, носящих упреждающий нарушения характер. Например:

— запрещение финансирования проектно-изыскательских работ до принятия органом местного самоуправления (местной администрации) решения о предварительном согласовании места размещения объекта позволяет устранить причины и условия неправильного размещения строительства и гарантировать соблюдение законности в земельных отношениях;

— экологический контроль упреждает выращивание овощей и корнеплодов с повышенным содержанием нитратов;

— освобождение от платы за земельные участки, предоставляемые для ведения крестьянского (фермерского)

хозяйства, упреждает оставление этих участков без использования по причине недостаточности средств у землепользователя;

3) *стимулирование мероприятий, устраняющих нарушения*. Например, выделением бюджетных средств для восстановления земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эту землю, пользователи стимулируются к выполнению трудоемких и невыгодных работ;

4) *применение принципа гласности при рассмотрении дел* о предоставлении и изъятии земельных участков. Так, обязанность местной администрации информировать население о возможном (предстоящем) предоставлении земель для размещения объектов, деятельность которых затрагивает его интересы, и выяснять мнение граждан через формы непосредственной демократии предотвращает возможные злоупотребления в земельных отношениях;

5) *проведение единообразной системы профилактической работы*. Например, структура и содержание мониторинга земель и государственного кадастра недвижимости, а также порядок их осуществления и ведения определяются Правительством РФ, что обеспечивает единообразные методы получения информации; гарантирует получение точной информации о землях, а значит, и разработку правильных мероприятий по профилактике земельных правонарушений;

6) *выявление причин и условий земельных правонарушений* как обязательного элемента при рассмотрении дела о наказаниях. Так, при рассмотрении дела об административном проступке орган (должностное лицо) при установлении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, вносит в соответствующие органы и должностным лицам предложения о принятии мер по устранению этих причин и условий; суд, обнаружив в деле о привлечении виновных к материальной ответственности существенные недостатки в деятельности организаций или должностных лиц, выносит и направляет им частное определение (ст. 226 ГПК РФ); аналогичные частные определения могут выноситься и в ходе рассмотрения уголовных дел, а также следователем в ходе предварительного следствия;

7) *своевременное и добровольное устранение земельных нарушений*, допущенных лицами, использующими землю. Скажем, виновному в порче земель выгоднее самому воз-

местить сумму причиненного правонарушением ущерба, поскольку при обращении в суд ему придется платить значительную сумму пошлины дополнительно к возмещаемому ущербу и возмещать судебные издержки (ст. 101, 102, 106 ГПК РФ).

Эффективная реализация процессуального института земельно-правовой ответственности заключается в одновременном совершении двух действий: применении ответственности и проведении профилактической работы по предотвращению земельных правонарушений.

Оба эти вида работ взаимосвязаны. Невозможно только наказаниями обеспечить законность в земельных отношениях, а одни лишь профилактические меры не смогут ее укрепить.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите признаки, присущие юридической ответственности.
2. В чем специфика юридической ответственности за нарушения земельного законодательства?
3. Какова структура состава правонарушения как юридического основания для привлечения к ответственности за нарушения земельного законодательства?
4. В чем причины (основания) дифференциации юридической ответственности за нарушения земельного законодательства?
5. Охарактеризуйте содержание ответственности за нарушения земельного законодательства: дисциплинарной, административной, уголовной, имущественной (материальной).
6. Дайте определение специальной ответственности за нарушения земельного законодательства и назовите ее виды.
7. Охарактеризуйте правила применения юридической ответственности за нарушения земельного законодательства.
8. В чем суть профилактики земельных правонарушений и порядок ее осуществления?

Глава 9
ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ

Наука земельного права и его учебная дисциплина, имеющие своей задачей системное и полное изложение содержания правового регулирования, устойчиво оперируют понятием «правовой режим земель», которое отражено лишь в ряде нормативных актов.

Под понятием «правовой режим земель» следует понимать установленную законом систему общественных отношений по использованию земель.

Этот режим может быть установлен для всех земель РФ, а может быть особенным для определенных категорий земель и местностей. Например, в местах проживания и деятельности коренных малочисленных народов и этнических общностей может быть установлен особый правовой режим использования земель; в целях создания необходимых условий для охраны земель оздоровительного назначения, лечебных природных факторов курортов могут устанавливаться зоны с особыми условиями (режимом) использования (охранные зоны, округа санитарной охраны и др.).

Правовой режим земель состоит из следующих пяти элементов.

1. Обязательный элемент правового режима — это **определение границ распространения правового режима**, поэтому в Российской Федерации выделяются категории земель, на которых устанавливается общий правовой режим с учетом специфики каждой земельной категории, и земельные угодья с правовым режимом, конкретизирующим общий режим применительно к особенностям данных земельных угодий. Так, на землях населенных пунктов действует режим застройки земель жилыми и иными помещениями, являющийся общим для всех земель этой категории;

на земельных участках, являющихся землями общего пользования, применяется особый режим застройки, выражающийся в возведении только тех строений и сооружений, которые соответствуют целевому назначению этих угодий и не противоречат ему. В силу этого наличие объекта правового режима, его границ, определяющих пределы действия данного режима, является первым условием и элементом правового режима земель. Правовой режим земель, присущий всему составу земель РФ, разделяется на правовые режимы категорий земель, которые, в свою очередь, разделяются на правовые режимы составляющих категорий земельных угодий.

Объектом общего правового режима является весь состав земель РФ в пределах ее государственных границ. Общий правовой режим можно подразделить на обычный и пограничный, поскольку в пограничных районах страны действует общий режим государственной границы, а на границах землепользований (угодий) могут вводиться ограничения в режиме использования их в интересах других лиц.

Объектом особого правового режима являются земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, транспорта и иного назначения; земли особо охраняемых территорий; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

Особый правовой режим категорий земель носит общий характер и применяется в полной мере только там, где его действие не изменяется действием специального режима земельного участка, входящего в данную категорию земель. Так, категория «земли сельскохозяйственного назначения» используется для нужд сельского хозяйства, но если нужды конкретного сельхозпредприятия выразятся в прокладке железнодорожного подъездного пути на сельхозземлях, то используется режим земель транспорта.

Земельные угодья являются объектом специального правового режима, который действует с учетом требований общего режима земельной категории. Например, на принадлежащей населенным пунктам территории могут находиться земли сельскохозяйственного использования и других населенных пунктов, однако принцип их приоритета, действующий для земель сельскохозяйственного назначения, на территориях поселений не применяется, поскольку их приоритетной целью является обеспечение городской

застройки, осуществляемой в соответствии с генеральными планами и проектами планировки и застройки.

2. **Порядок государственного управления использованием земель**, в котором можно выделить следующие аспекты:

— органы, осуществляющие это управление. К их числу относятся государственные органы общей компетенции и специальной компетенции. Так, законодательные (представительные) органы государственной власти, исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления относятся к числу органов общей компетенции в области управления земельными отношениями, а Росреестр, Росприроднадзор, Россельхознадзор и их территориальные органы — к органам специальной компетенции. Данная градация основана на тех видах функций, которые эти органы осуществляют в соответствии со своими полномочиями в отношении земель;

— формы регулирования земельных отношений на конкретных землях. В законе выделяются следующие формы регулирования:

а) установление правил получения земель в использование на правах собственности, землевладения, землепользования и аренды, правил осуществления этого использования и правил прекращения или приостановления такого использования. Так, ЗК РФ определяет порядок регулирования государственными органами процедуры получения земельных участков в собственность и другие основания использования; пожизненно наследуемое владение; постоянное (бессрочное) пользование и т.д.; основания и порядок принятия участка к использованию; общие правила и обязанности лиц, использующих землю; основания прекращения прав на использование земли и т.п.;

б) контроль отдельных видов деятельности лиц, использующих землю по осуществлению хозяйствования на данной земле. Например, контроль за строительством, которое осуществляется по согласованию с землеустроительными, архитектурно-градостроительными, пожарными, санитарными и природоохранительными органами;

в) вмешательство в эту деятельность при наличии определенных фактов и государственных потребностей. К примеру, государственные инспектора по использованию и охране земель привлекают к ответственности лиц, виновных в нарушении земельного законодательства; земельные

участки могут быть изъяты (выкуплены) органами, специально на то уполномоченными, для государственных или муниципальных нужд; права лиц, использующих землю, могут быть ограничены в интересах других лиц в случаях, предусмотренных законодательством.

3. **Наличие круга субъектов земельных правоотношений, обязанных соблюдать установленные правила земельного режима.** Их можно подразделить на следующие группы:

— лица, использующие землю на праве собственности, землевладения, землепользования и аренды, круг правомочий которых различен в зависимости от оснований использования. Например, если собственники земель обладают всеми правомочиями, предусмотренными ЗК РФ, то землевладельцы лишены некоторых прав, предусмотренных данным Кодексом. Конкретные права землевладельцев и землепользователей по использованию земельных участков устанавливаются договором, по которому получен земельный участок;

— лица, не использующие данный земельный участок, но в силу своей предусмотренной законом деятельности обязанные соблюдать правовой режим земель. Так, по пахотным землям как сельскохозяйственным угодьям и произрастающим на них посевам запрещается проезд, складирование материалов и другие действия, допустимые в других местах (дороги, свалки мусора и т.п.).

4. **Содержание прав и обязанностей субъектов земельных правоотношений**, участвующих в сфере действия правового режима тех или иных земель.

Эти права и обязанности зависят:

— от объекта земельно-правового режима. Так, на землях рекреационного назначения запрещается деятельность граждан и юридических лиц, не соответствующая их целевому назначению;

— субъектов земельных правоотношений, находящихся в сфере действия земельно-правового режима. Например, иностранные граждане и юридические лица, а также лица без гражданства могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды;

— особенностей правового режима категорий земель и земельных угодий. Так, в местах проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных наро-

дов и этнических общностей в случаях, предусмотренных законодательством, допускается традиционное природопользование, не вызывающее антропогенной трансформации охраняемых природных комплексов, т.е. допускается на этих землях режим, отличный от режима иных земельных угодий, которые должны использоваться эффективно;

— обстановки в данной местности, возникающей на данный конкретный момент. Скажем, в местностях, объявленных в установленном порядке зонами чрезвычайной экологической ситуации, ограничиваются отдельные виды землепользования и экологопользования (ст. 57 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), а на земельных массивах, объявленных зонами экологического бедствия, ограничиваются все виды экологопользования.

5. **Наличие эффективного правового механизма, обеспечивающего охрану правового режима использования земель от нарушений**, выражающегося в следующем:

— наличие мер юридической ответственности за нарушения правового режима. Так, в случае систематического нарушения установленных режимов использования земель право собственности, землевладения, землепользования и аренды на них может быть прекращено; в случае нарушения законодательства, которым установлен тот или иной режим земель, наступает соответствующая юридическая ответственность;

— наличие правового механизма, обеспечивающего восстановление нарушенного правового режима земель. Например, сделки с землей, совершенные в нарушение установленного правового режима данной земли, признаются недействительными с момента их совершения;

— наличие правового механизма, обеспечивающего предотвращение нарушений земельного режима, т.е. наличие в законодательстве профилактических правовых мер. В частности, в целях предотвращения химического, бактериального, радиоактивного и другого загрязнения почв законом устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ в почве, что позволяет предотвратить ущерб, причиняемый земле неизбежными отходами производства (ст. 21—28 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Резюмируя изложенное, следует отметить следующее:

1. Понятие «правовой режим земель» лишь упоминается в действующем законодательстве, однако не раскрывается

его содержание, которое позволило бы наиболее полно и системно усвоить содержание земельно-правового регулирования.

2. Правовой режим земель — установленный законом порядок государственного регулирования и использования земель (т.е. порядок их учета, мониторинга, контроля), само использование, а также их охрана (т.е. наличие мер предупреждения правонарушений), устранение последствий нарушения и определение ответственности за него.

3. Обязательными элементами и признаками правового режима земель является наличие объекта (категории земель или земельного угодья) государственного регулирования данного режима (органов, форм регулирования); круга субъектов земельных правоотношений, обязанных соблюдать правила земельного режима; прав и обязанностей субъектов, которые зависят от особенностей объекта земельного режима, от особенностей земли как объекта правового режима, от обстановки, существующей на данном земельном режиме; системы правовых мер, обеспечивающих охрану данного режима от нарушений.

4. Правовой режим земель можно подразделить на общий, присущий всему составу земель РФ; особенный, присущий отдельным категориям земель, и специальный (конкретный, присущий конкретным земельным участкам).

5. Общий и особенный правовые режимы земель действуют в части, не исключаемой действием специального правового режима, и вместе с тем специальный правовой режим действует с учетом положений общего земельно-правового режима.

Контрольные вопросы и задания

1. Раскройте содержание понятия «правовой режим земель».
2. Каково назначение категории «правовой режим земель» в земельном праве?
3. Что входит в содержание правового режима земель?
4. Какие существуют виды правовых режимов земель?
5. Каково соотношение правовых режимов земель?

Содержание

Особенная часть

Глава 10
ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

10.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель сельскохозяйственного назначения

Будучи частью природы, земля обладает биопотенциалом в виде плодородия почв, представляющего собой бесценное народное достояние. Земля как предмет регулирования земельного права, которое понимает под ней важнейший природный ресурс — главное средство производства в сельском хозяйстве. Земли сельскохозяйственного назначения в силу своей особой важности нуждаются в особой защите. Поэтому нормы земельного права обязывают всех землепользователей и собственников земель бережно использовать предоставленные им земельные участки и повышать их почвенное плодородие.

Землями сельскохозяйственного назначения *признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также другие земли, предназначенные для этих целей, в соответствии с территориальным планированием использования земель.*

В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, водными объектами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции (ст. 77 ЗК РФ).

К сельскохозяйственным угодьям относят пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.). Сельскохозяйственные угодья имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране[1].

Под правовым режимом сельскохозяйственных земель следует понимать установленный законом порядок их учета, кадастра, мониторинга, использования и охраны. Правовой режим данной категории земель складывается из следующих элементов.

1. **Наличие объекта правового регулирования, на который распространяется данный правовой режим.** Он бывает общим, родовым и конкретным.

Общим объектом правового регулирования является земля как часть окружающей среды, обладающая биопотенциалом в виде плодородия почв (элемент земельного фонда)

Родовым объектом правового регулирования являются категории земель. Земли сельскохозяйственного назначения представляют собой особую категорию земель, т.е. ту часть земельного фонда РФ, которая предназначена и используется по основному назначению, но вместе с тем не исключает сопутствующих целей их хозяйственной эксплуатации. Например, на этих землях могут располагаться гаражи для сельхозтехники, мастерские, перерабатывающие предприятия, обслуживающие сельхозпроизводство.

Конкретным объектом правового регулирования является земельное угодье. Оно представляет собой земельный участок, используемый по непосредственному целевому назначению. Под целевым использованием земель сельскохозяйственного назначения понимается основное предназначение земель данной категории. Говоря о целевом использовании земель, необходимо упомянуть о таком понятии, как «конкретное целевое назначение». Под ним понимается такой вид использования земли, который исключает иные формы ее хозяйственной эксплуатации.

---

[1] Следует отметить, что ущерб, нанесенный немецкими оккупантами в годы Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. путем вывоза из России в Германию верхнего плодородного черноземного почвенного слоя земли, был огромен. В результате в тех местах, где до войны получали высокие урожаи, земледелие сократилось на 45% (лишь к 1953 г. сельское хозяйство России с трудом достигло довоенного уровня). См.: *Моряков В. И.* История России. М., 1996. С. 423—427.

Так, пахотные сельскохозяйственные угодья предназначены исключительно для выращивания зерновых культур, корнеплодов и овощей.

Проводя разделение земли по виду объекта правового регулирования, выделяют три вида правового режима использования земель: общий, особый и специальный.

Общий правовой режим распространяется на все земли, и его элементом является использование земель по их целевому назначению. Для земель сельскохозяйственного назначения характерен *особый правовой режим*, выражающийся в их использовании непосредственно для сельскохозяйственных целей. *Специальный правовой режим* применяется для истощенных и деградированных земельных угодий. Применение специального режима необходимо для восстановления указанных земель, чтобы не допустить их дальнейшего разрушения.

Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, выделенных физическим лицам, может быть изменен в результате действий собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей, обладающих правом самостоятельного хозяйствования на земле.

Следует отметить, что правовой режим земель устанавливается государством только на уровне общего и родового объекта.

2. **Наличие специально уполномоченных государственных органов по регулированию правового режима земель сельскохозяйственного назначения.**

Выработка и реализация государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере земельных отношений в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения, по государственному мониторингу таких земель возложена на Минсельхоз России.

Росреестр осуществляет государственный кадастровый учет, государственную кадастровую оценку земельных участков и другие функции.

Государственный земельный надзор за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель осуществляют Росреестр, Росприроднадзор и Россельхознадзор и их территориальные органы.

3. **Круг субъектов по использованию земель сельскохозяйственного назначения.**

Не все физические и юридические лица могут обладать правом собственности на земельные участки различных

категорий, а лишь те, которые в соответствии со своим правовым статусом могут осуществлять тот или иной вид эксплуатации земли.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими порядок использования земель сельскохозяйственного назначения, являются ЗК РФ, федеральные законы: «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»; «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»; «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»; Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» и др.

Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, защитного лесоразведения, научно-исследовательских, учебных и иных целей, связанных с сельскохозяйственным производством:

— гражданами, в том числе ведущими крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество;

— хозяйственными обществами и товариществами, 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 традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

Каждый из этих субъектов получает земельный участок на определенных условиях. Физическим лицам земельный участок выделяется в собственность и аренду. Государственные и муниципальные учреждения и сельскохозяйственные предприятия обладают лишь правом бессрочного пользования выделенными им сельскохозяйственными

участками. Остальным участникам правоотношений, указанным в законе, земельные участки могут выделяться в собственность, в бессрочное пользование и в аренду.

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность на торгах (конкурсах, аукционах). Организация торгов по продаже таких земельных участков, а также права на заключение аренды осуществляются в соответствии со ст. 38 ЗК РФ.

Переданный в аренду гражданину или юридическому лицу земельный участок может быть приобретен таким арендатором в собственность по рыночной стоимости, сложившейся в данной местности, или по цене, установленной законом субъекта РФ, по истечении трех лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования этого земельного участка.

Сельскохозяйственные угодья, предоставленные сельскохозяйственным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования, в соответствии со ст. 28 ЗК РФ могут предоставляться гражданам на праве общей собственности бесплатно в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ.

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут передаваться религиозным организациям (объединениям), казачьим обществам, научно-исследовательским организациям, образовательным учреждениям сельскохозяйственного профиля, общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, гражданам для сенокошения и выпаса скота в аренду в порядке, установленном ст. 34 ЗК РФ. При этом выкуп арендуемого участка не допускается.

Земельные участки из числа земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными пастбищами и находящиеся в государственной или муниципальной собственности,

могут быть переданы гражданам и юридическим лицам только на праве аренды на срок не менее чем пять лет.

Сельскохозяйственные организации и граждане, которые осуществляют деятельность по ведению крестьянского (фермерского) хозяйства, приобретают права собственности на земельные участки или права аренды земельных участков, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения в соответствии с Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Сельскохозяйственные угодья приобретаются в собственность по цене, установленной субъектом РФ, в размере не более 15% их кадастровой стоимости. Законами субъектов РФ устанавливаются случаи бесплатного предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), могут быть в соответствии с законодательством субъектов РФ включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается.

Использование земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (п. 5 ст. 79 ЗК РФ).

Наряду с ЗК РФ порядок предоставления физическим лицам земельных участков сельскохозяйственного назначения регулируется Федеральным законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», устанавливающим права, обязанности и ответственность лиц, ведущих крестьянское (фермерское) хозяйство.

4. **Наличие прав и обязанностей субъектов правоотношений по использованию земель.**

Они зависят как от особенностей вида сельхозугодий — используемого объекта, так и от правового статуса субъектов. Содержание прав и обязанностей зависит и от иных

обстоятельств (ст. 40—43 ЗК РФ), что подробнее будет рассмотрено ниже.

5. **Наличие эффективного правового механизма, обеспечивающего надлежащий правовой режим использования земель.**

Для обеспечения надлежащего правового режима использования земель необходимы эффективные правовые и правоприменительные механизмы. К ним относятся:

1) наличие правовых норм, исполнение которых предотвращает нарушение правового режима земель и обеспечивает приоритет земель сельскохозяйственного назначения как наиболее ценной категории земельного фонда;

2) выработка таких правовых норм, применение которых позволило бы устранить условия, способствующие нарушению правового режима земель;

3) правовые нормы должны содержать санкции за нарушение правового режима земель. Так, ЗК РФ (ст. 74—76) предусмотрена, помимо дисциплинарной, административная и уголовная ответственность за земельные правонарушения;

4) правовые нормы должны содержать в себе порядок, позволяющий устранить нарушения режима использования земель. Например, самовольно занятые земельные участки должны быть возвращены по принадлежности без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования. Кроме того, незаконный пользователь обязан за свой счет привести земельный участок в пригодное для использования состояние.

Следует отметить имеющуюся неоднородность в правовом режиме земель сельскохозяйственного назначения, которая обусловлена:

— видами земель сельскохозяйственного назначения, их экономическими и экологическими свойствами. Так, пахотные земли имеют иной правовой режим по сравнению с пастбищами; особо ценные сельскохозяйственные земли находятся под повышенной правовой охраной по сравнению с обычными угодьями; на землях, подверженных отрицательным природным изменениям, устанавливается специальный охранительный режим и т.д.;

— юридическим статусом субъектов, осуществляющих использование земель. Например, научно-исследователь-

ские учреждения должны использовать земли сельскохозяйственного назначения непосредственно для исследовательских целей, пропаганды передового опыта;

— иными объективными обстоятельствами. В частности, при отнесении земель сельскохозяйственного предприятия к числу природоохранных происходит ограничение сельскохозяйственной деятельности, что изменяет и правовой режим использования земель данным хозяйством.

Правовое регулирование отношений в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется Конституцией РФ (ст. 9, 72), ЗК РФ (п. 6, 7 ст. 27, ст. 79 и др.), ГК РФ (п. 2 ст. 260), Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», другими федеральными законами и законами субъектов РФ.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что **правовой режим земель сельскохозяйственного назначения** — установленный порядок использования земель, закрепленный законодательством для наиболее ценной категории земельного фонда РФ.

10.2. Земли сельскохозяйственного назначения как объект правового режима

Земли сельскохозяйственного назначения (их использование и охрана) регулируются законодательством в качестве единого объекта, что означает:

— не всякие земли, а лишь пригодные для ведения сельскохозяйственного производства;

— не всякие пригодные для сельскохозяйственных нужд земли могут использоваться в качестве земель сельскохозяйственного назначения. Например, в заповедных зонах запрещается сельскохозяйственная деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов.

Земельное законодательство выделяет следующие **виды** земель сельскохозяйственного назначения:

— обычные виды земель, на которые распространяется общий режим использования. Закон не предусматривает каких-либо дополнительных гарантий или обязанностей по их использованию;

— земли сельскохозяйственного назначения, кадастровая оценка которых выше среднерайонного уровня (ценные земли). Изъятие таких земель с целью их предоставления для несельскохозяйственных нужд допускается лишь в исключительных случаях;

— земли сельскохозяйственного назначения, особо ценные для данного региона по своей продуктивности. Перечень их устанавливается законодательством субъектов РФ. В состав таких земель входят опытные поля (участки) научно-исследовательских организаций и высших учебных заведений, а также другие земли. Изъятие этих земель не допускается;

— сельскохозяйственные земли, почвы которых деградированы и их восстановление невозможно в ближайшее время, а также земли, загрязненные химическими и радиоактивными веществами свыше допустимой концентрации, либо земли, зараженные карантинными вредителями и болезнями растений. Для таких угодий, использование которых приводит к негативному воздействию на здоровье человека, предусматривается консервация в порядке, предусмотренном Положением о порядке консервации земель с изъятием их из оборота, утвержденным постановлением Правительства «Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота»;

— сельскохозяйственные земли, расположенные в местах проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и этнических общностей. Установлен особый режим использования этих сельскохозяйственных земель. Указанный режим особого использования может быть применен и на землях других категорий. Так, на землях природоохранного значения в местах проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и этнических общностей допускается использование данных земель для выпаса оленей; на землях природно-заповедного назначения — традиционное экстенсивное природопользование, не вызывающее антропогенной трансформации охраняемых природных комплексов; на землях лесного фонда — ведение северного оленеводства и охотничьего промысла.

Исключительно сельскохозяйственными землями (сельскохозяйственными угодьями) являются земельные участки, используемые под выращивание сельскохозяй-

ственных культур. Закон предъявляет особые требования и ответственность к содержанию и использованию этого вида сельхозземель.

Эти угодья можно подразделить на биоценозы (естественные угодья) — не подвергнутые окультуриванию пастбища, сенокосы, луга и т.п. и агроценозы (окультуренные человеческим трудом) — пашня, многолетние насаждения, окультуренные (мелиорированные) пастбища, сенокосы и другие сельхозугодья.

Все виды названных угодий являются природной машиной, которая либо сама, без вмешательства человека (естественные пастбища, сенокосы), производит сельскохозяйственную продукцию (кормовые травы), либо человеческий труд на этих землях позволяет получить сельскохозяйственные продукты (зерно, плоды, корнеплоды и т.п.).

В связи с тем, что данный вид сельхозугодий является потенциальным источником доходов пользователей землей, законом предусмотрены ставки сельскохозяйственного налога, дифференцированные с учетом состава угодий, их качества, площади и местоположения.

Специфика использования сельскохозяйственных угодий заключается во вторжении их пользователя в механизм экосвязей земель с другими природными объектами, преобразование экосистем путем изменения режима их функционирования. Так, распашка земель превращает их в сельскохозяйственное угодье, которое осуществляет свою природную функцию только под влиянием человеческого труда: если не будет посева, посадки, обработки сельхозкультур, то они не вырастут; если не проведены своевременно оросительные работы, то растения погибнут и т.п.

С учетом этой специфики закон устанавливает следующие основные обязанности по использованию сельскохозяйственных угодий:

— обеспечение оптимального водного режима почв. Землевладельцы, землепользователи и арендаторы обязаны осуществлять защиту земель от подтопления, заболачивания, иссушения, но вправе в установленном порядке проводить оросительные и осушительные мероприятия, не допуская бесхозяйственного использования воды, засоления и заболачивания земель, создавая наиболее благоприятный режим почвенной влаги;

— обеспечение надлежащего солевого режима почв, для чего установлена обязанность осуществлять защиту

земель от вторичного засоления. Каждое лицо, использующее сельскохозяйственные угодья, обязано вести борьбу с повышенной кислотностью почв, осуществляя их известкование и другие земледельческие мероприятия;

— обеспечение питательного режима почв, при котором бы плодородие не только не уменьшалось, несмотря на вынос питательных веществ с урожаем, а увеличивалось. Повышение плодородия почв является одной из главных обязанностей каждого собственника, землевладельца, землепользователя и арендатора;

— обеспечение надлежащего состояния почв, ведение борьбы с зарастанием земель кустарником, мелколесьем, сорной растительностью, для чего каждый пользователь наделен правами проводить в установленном порядке культуртехнические работы на своем участке;

— обеспечение благоприятной экологической обстановки на земельном участке, не допуская ее ухудшения.

10.3. Особенности государственного управления землями сельскохозяйственного назначения

Государство осуществляет следующие функции правового регулирования режима земель сельскохозяйственного назначения.

Функция ведения учета и наблюдения за состоянием категории земель сельскохозяйственного назначения, осуществляемая в форме:

— государственного кадастра недвижимости, который позволяет получить систему необходимых сведений и документов о правовом режиме земель, их распределении по собственникам, землевладельцам, землепользователям и арендаторам, о качестве и ценности земель. Организация ведения государственного кадастра недвижимости возложена на Росреестр и его территориальные органы;

— мониторинга земель, представляющего собой систему наблюдений за состоянием земельного фонда, который позволяет своевременно выявить изменения, возникшие в нем, дать оценку негативным процессам, обеспечить предупреждение и устранение их последствий;

— выявления той части сельскохозяйственных земель, которые используются не по целевому назначению либо

используются неэффективно, выбыли из оборота, переведены в другие категории земель, принудительно изъяты и т.п.

В результате такого учета из выявленных земель создается фонд перераспределения земель для последующего перераспределения между нуждающимися гражданами, фермерами, предпринимателями и т.п.

Функция планирования использования земельного фонда. Планирование и организация рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны включают в себя разработку предложений о рациональном использовании земель и об их охране, природно-сельскохозяйственное районирование земель.

Правительство РФ с участием Минсельхоза России, других специально уполномоченных федеральных органов исполнительной власти разрабатывает и реализует федеральные программы по рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими мероприятиями. К таким программам относится, в частности, Федеральная целевая программа «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006—2010 годы и на период до 2012 года».

Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления (их администрации) разрабатывают и реализуют соответственно региональные и местные программы использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Функция распределения и перераспределения земель и создания специального фонда перераспределения земель (ст. 80 ЗК РФ). 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, который формируется за счет земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, поступающих в этот фонд в случае приобрете-

ния Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием права собственности на земельный участок по основаниям, установленным федеральными законами, за исключением случаев приобретения права собственности на земельный участок, изъятый для государственных или муниципальных нужд.

Использование земель фонда перераспределения земель осуществляется в соответствии со ст. 78 ЗК РФ в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Земельные участки, находящиеся в фонде перераспределения, могут передаваться гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставляться им в собственность на возмездной или безвозмездной основе в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ. Сведения о наличии земель в фонде перераспределения земель являются общедоступными.

Функция надзора, задачей которого является обеспечение соблюдения требований земельного законодательства, охраны и эффективного использования земель гражданами, организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями и должностными лицами.

Государственный земельный надзор осуществляется специально уполномоченными государственными органами. Так, надзор за выполнением:

— требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена земельными участками, порядка переуступки права пользования землей, использования земель по целевому назначению осуществляет Росреестр;

— мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, выполнением требований по предотвращению порчи 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 — Россельхознадзор;

— обязанностей по рекультивации земель, улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель, — Росприроднадзор.

Непосредственные надзорные функции на местах осуществляют государственные инспектора по использованию и охране земель, которые вправе:

— давать обязательные для исполнения предписания по вопросам соблюдения земельного законодательства, а также предписания об устранении выявленных нарушений (в частности, об использовании участка не по целевому назначению или способами, существенно снижающими его плодородие или ухудшающими экологическую обстановку);

— приостанавливать агротехнические и иные работы, если их продолжение может привести к развитию эрозии, засолению, заболачиванию и другим экологически опасным процессам, снижающим плодородие почв и нарушающим плодородный слой земли;

— составлять протоколы в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, и направлять их соответствующим должностным лицам для рассмотрения дел об административной ответственности;

— в пределах своей компетенции рассматривать в установленном порядке дела об административных правонарушениях и налагать административные штрафы;

— выносить предупреждения о допущенном земельном правонарушении;

— направлять в соответствующие органы материалы о нарушениях земельного законодательства для решения вопроса о привлечении виновных лиц к ответственности, включая предложения по принудительному изъятию земельных участков;

— получать необходимую информацию от землевладельцев, землепользователей и собственников земли для осуществления надзорных функций.

Функция обеспечения правового режима использования сельскохозяйственных земель (охранительная) выражается в том, что государственные органы:

— принимают меры к обеспечению преемственности в использовании земель сельскохозяйственного назначения — реализуют на практике институт наследства земельных участков, гарантируют гражданам право на создание крестьянских (фермерских) хозяйств и их самостоятельную деятельность — тем самым способствуют реализации правового режима земель сельскохозяйственного назначения;

— принимают меры к обеспечению устойчивого режима использования сельскохозяйственных земель. Изъятие земельных участков допустимо только по основаниям, перечисленным в законе, перечень которых является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Решение об изъятии земельного участка ввиду ненадлежащего использования земельного участка может быть обжаловано в судебном порядке. В силу этого каждый собственник земельного участка, землевладелец, землепользователь и арендатор обладает гарантией на перспективу использования земли и защиту своих прав на землю;

— контролируют законность и правильность перераспределения земель сельскохозяйственного назначения, поскольку выдача актов на право собственности, землевладения, документов на землепользование и регистрация договоров на аренду земли являются исключительной прерогативой Росреестра и его территориальных органов;

— осуществляют защиту в органах по рассмотрению земельных споров нарушенных прав лиц, использующих землю, в случаях нарушения правового режима использования земель сельскохозяйственного назначения.

10.4. Субъекты, осуществляющие использование земель сельскохозяйственного назначения, и их правомочия

Основными субъектами земельных отношений являются не те лица, которые наделены титулом на право хозяйственной эксплуатации земли, а те, кто занимается этим непосредственно.

Фактическая реализация правового режима земель сельскохозяйственного назначения осуществляется именно в сфере правомочий субъектов правоотношений по непосредственному использованию угодий. Рассмотрим юридический статус этих субъектов и их правомочия по отдельности.

Субъекты правоотношений по использованию земель сельскохозяйственного назначения в широком смысле. Их выделение в таком аспекте обусловлено следующими мотивами:

— *данные субъекты правоотношений являются субъектами исключительно земельных правоотношений* в силу

наделения их титулом на право использования земель. Это собственники земель — их разновидности: землевладельцы, землепользователи, как постоянные, так и временные, арендаторы. Их правовой статус удостоверяется специальными документами — свидетельством на право собственности; пожизненного наследуемого владения; бессрочного или постоянного пользования, а также договорами на право временного пользования и аренды земельных участков. Данные лица подлежат обязательной государственной регистрации в силу обретения ими особых правомочий в отношении земельных участков в соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Даже в том случае, если сельскохозяйственное предприятие передало гражданам свой земельный массив на праве общей долевой собственности и эти сособственники используют свои земли в составе предприятия, право сособственников на земельную долю удостоверяется документами, выдаваемыми органами Росреестра.

Получение титула на право использования земель сельскохозяйственного назначения возлагает на субъектов данных правоотношений особую ответственность. Например, если наемный работник при выполнении земледельческих работ несет ответственность только за результаты своего труда на земельном участке, то землевладелец отвечает перед государством за фактическое состояние этого участка и может лишиться его при определенных условиях либо получить наказание за использование земли не по целевому назначению (ст. 8.8 КоАП РФ);

— *данные субъекты правоотношений должны обладать определенной земельной правоспособностью*. Например, право на создание фермерского хозяйства имеют дееспособные граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. Работать же на земле вправе и лица, не обладающие земельной правоспособностью. Так, если главой крестьянского (фермерского) хозяйства может быть лишь лицо, достигшее 18-летнего возраста, то работать на крестьянском поле могут и несовершеннолетние.

Право на получение титула землевладения и землепользования имеют лица, которым это разрешено законом,

и лишь для тех целей, которые в нем определены. Например, не может обладать титулом землепользования подразделение предприятия, не обладающее правами юридического лица; если же оно получило такие права, то не вправе получить титул землепользования для использования земель сельскохозяйственного назначения в несельскохозяйственных целях (для строительства промышленного предприятия, захоронений отходов и т.п.).

Субъекты правоотношений по использованию земель в узком смысле — это любые лица, осуществляющие непосредственную хозяйственную эксплуатацию земельных участков на законных основаниях без обладания титула на право собственности, владения, землепользования, аренды. Их можно подразделить на две группы.

1. *Лица, осуществляющие непосредственную хозяйственную эксплуатацию земельных участков.* К их числу относятся:

— работающие у землевладельцев, землепользователей, собственников земли и арендаторов в качестве наемных работников по трудовому договору;

— работающие у арендаторов, землевладельцев, землепользователей, собственников земли по гражданско-правовым договорам подряда, капитального строительства и т.п.

2. *Лица, осуществляющие деятельность по хозяйственной эксплуатации земельных угодий* через руководство непосредственными производителями работ на землях сельскохозяйственного назначения. Так, агроном сельскохозяйственного предприятия, разрабатывая таблицу ротации севооборотов, организует эффективное использование угодий своего хозяйства, хотя сам не применяет своего труда непосредственно на земле, руководитель сельхозпредприятия обеспечивает работу всех его подразделений, не выполняя работ по эксплуатации сельхозугодий; научный сотрудник, изучающий всхожесть семян, способствует эффективному урожаю на полях, не ведя непосредственно полевых работ.

Функции второй группы работников имеют хотя и косвенное отношение к использованию сельскохозяйственных земель, но без них невозможна эффективная реализация правового режима этих земель.

Субъекты правоотношений по использованию земель сельскохозяйственного назначения в узком смысле имеют следующие правомочия:

— обладают относительной самостоятельностью при выполнении своих договорных функций по хозяйственной эксплуатации угодий. Например, собственник сельскохозяйственного предприятия, принявший руководителя по контракту, не вправе вмешиваться в деятельность этого предприятия, нарушать условия контракта, за исключением случаев, предусмотренных уставом или действующим законодательством; администрация сельхозпредприятия не вправе требовать от земледельца, работающего на полях, выполнения работ, не обусловленных трудовым договором; землевладелец не имеет права в одностороннем порядке изменять договор с подрядчиком, выполняющим мелиоративные и иные работы на полях (ст. 310 ГК РФ);

— частично включены в механизм отношений земельной собственности. Так, оплата наемного труда в крестьянском (фермерском) хозяйстве не зависит от итогов работы данного хозяйства, если на то не имеется особого соглашения; наемные работники не имеют права на получение доли в доходе хозяйства;

— имеют право на участие в управлении делами предприятия-землевладельца, что равносильно оказанию влияния на режим использования угодий. Например, трудовой коллектив, заключая коллективный договор с собственником предприятия или с его администрацией, фактически принимает локальные правовые нормы о порядке хозяйственной эксплуатации земель.

Пределы участия трудового коллектива предприятия-землевладельца в управленческих отношениях по организации сельхозпроизводства дифференцированы в зависимости от вида собственности этого предприятия. Если данное предприятие является государственным (или муниципальным) либо имеет смешанную собственность, в которой вклад государства или органов местного самоуправления составляет более 50%, то права трудового коллектива значительно шире. Так, трудовому коллективу государственного предприятия дано право участия в определении условий контракта руководителя, разработке устава предприятия, реорганизации системы производственных отношений на предприятии (переход на арендные отношения, выделение подразделений для создания нового предприятия и т.п.).

Правомочия в отношении использования земель сельскохозяйственного назначения у субъектов правоотношений обоих видов имеют определенную общность.

Все правомочия выражаются в выполнении функций, а функции хозяйственной эксплуатации земель сельскохозяйственного назначения сводятся к трем общеизвестным правам: *а) владения; б) пользования; в) распоряжения*.

В зависимости от вида субъектов эти функции имеют различный объем.

Так, у собственника земельного участка они присутствуют в полном объеме; у землевладельца, землепользователя и арендатора — в ограниченном виде, а у субъектов правоотношений по использованию земель (работников предприятий, лиц, работающих по договорам) — лишь в определенной части.

Рассмотрим виды упомянутых функций и их реализацию.

Право владения землями сельскохозяйственного назначения. В отличие от права владения обычным имуществом, позволяющего изъять его у других лиц, убрать в охраняемое помещение, не давать к нему допуска посторонних и т.п., право владения землей подтверждается наличием документов, удостоверяющих это право, и выражается в отграничении земельного участка в натуре (на местности), межевые знаки которого охраняются законом (ст. 7.2 КоАП).

Данное отграничение имеет две стороны: внешнюю, определяющую границы земельного участка, находящегося в собственности, владении, пользовании или аренде, и внутреннюю, когда землеустроительные проекты составляются при участии лиц, являющихся титулованными владельцами земель; после утверждения эти проекты переносятся в натуру (на местность) с обозначением границ земельных участков и полей севооборотов межевыми знаками. Согласно ЗК РФ установленная в порядке землеустройства организация территории является обязательной для собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов.

Пользование землями сельскохозяйственного назначения является центральным правомочием в обеспечении правового режима данного вида земель и выражается в порядке хозяйственной эксплуатации сельскохозяйственных угодий.

Хозяйственная эксплуатация земель сельскохозяйственного назначения имеет два основных вида:

1) эксплуатация земли в качестве территории под строительство сельскохозяйственных объектов, инфраструктуры

сельскохозяйственного производства, размещения дорог, коммуникаций и т.п. В этом случае лица, использующие землю, обязаны обеспечить рациональную организацию территории;

2) эксплуатация земли в качестве средства производства сельскохозяйственной продукции, которая должна выполняться при соблюдении двух групп правил — экономического и экологического характера.

К числу правил экономического характера относятся требования, как эффективно использовать сельскохозяйственные угодья, вовлекать неиспользуемые земли в сельскохозяйственный оборот, повышать плодородие земель и др.

Правила экологического характера выражаются в обязанности не допускать ухудшения экологической обстановки на всей используемой территории, осуществлять комплекс мероприятий по охране земель, не нарушать порядок пользования другими природными объектами. Хозяйственная эксплуатация земель сельскохозяйственного назначения, в отличие от хозяйственной эксплуатации других категорий земель, осуществляется путем системы определенных действий производственного характера — «природоохранной технологии». Экологическая «технология» учитывает смену времен года, циклы полевых работ, являющиеся элементами единой технологии использования сельскохозяйственных угодий.

Правовое регулирование данной технологии находится в сфере комплексного правового регулирования. Так, распашка земли и противоэрозионные мероприятия предусмотрены земельным законодательством, применение оросительных работ урегулировано водно-правовыми нормами, режим работ на полях в период посевных, уборочных работ и ухода за посевами регулируется нормами законодательства о труде, отношения по приобретению, аренде и другим формам использования агротехники, агрохимикатов и других средств производства на полях урегулированы гражданским законодательством и т.п.

Право распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, т.е. изменение юридической судьбы конкретных земельных угодий. Например, создавая на сельскохозяйственных угодьях стандартную оросительно-осушительную сеть, собственник угодий переводит их в особую разновидность земель по кадастровому учету — при продаже их возникают не только земельные, но и имуществен-

ные правоотношения; с созданием такой оросительной сети собственник становится водопользователем этих угодий, а значит, и режим использования этих угодий осуществляется с учетом режима водопользования.

Право распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, которым располагают субъекты правоотношений по использованию угодий, обладает следующими особенностями:

— объем полномочий по распоряжению землями зависит от правового статуса лиц, использующих угодья. Если собственник участка имеет право продажи земли, передачи земельного участка по наследству, землевладельцы и арендаторы обладают только правом на передачу землевладения и аренды по наследству, то у землепользователей нет полномочий по передаче своего права землепользования другим лицам;

— полномочия по распоряжению сельскохозяйственными землями ограничены законом в интересах государства (Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). Так, при строительстве на таких землях субъекты обязаны руководствоваться действующими строительными нормами и правилами, согласовывать строительство с землеустроительными, архитектурно-градостроительными, пожарными, санитарными и природоохранными органами.

Перечисленные правомочия субъектов конкретизируются в каждом случае следующими *дополнительными обстоятельствами*:

— учитываются требования ВК РФ, устанавливающие особые права и обязанности субъектов по использованию сельскохозяйственных угодий в пределах водоохранных зон рек и водоемов с соблюдением установленного режима: недопустимость авиахимобработок территории при борьбе с вредителями и болезнями растений, запрет распашки береговых полос, выпас сельскохозяйственных животных и т.п.;

— соблюдается устав сельскохозяйственной организации, поскольку деятельность, не предусмотренная в уставе, считается недопустимой. Как известно, деятельность незарегистрированного сельскохозяйственного предприятия является основанием для взыскания через суд доходов, которые получены от результатов этой деятельности. Кроме того, неуставная хозяйственная деятельность облагается штрафными санкциями;

— принимается во внимание состояние используемых земельных угодий, в зависимости от которых землевладелец обязан применять оросительные или осушительные работы; бороться с зарастанием угодий мелколесьем или разводить полезащитные лесополосы; производить известкование гипсование почв и другие мероприятия;

— изучается соответствие данной местности требованиям экологической обстановки, что диктует те или иные изменения режима использования угодий. Так, с признанием данной местности зоной чрезвычайной экологической ситуации на землях сельскохозяйственного назначения должны проводиться оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов.

10.5. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения

Термин «оборот» тех или иных объектов может пониматься в двух основных значениях — в фактически юридическом и исключительно юридическом.

В фактически юридическом значении **оборот объектов** понимается в качестве возмездного (купля-продажа, мена и т.д.) перемещения их в пространстве от одной территории к другой. Так, гарантируя право свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, Конституция РФ предусматривает возможность ограничения этой свободы, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (ч. 1 ст. 8, ч. 2 ст. 74 Конституции РФ).

В исключительно юридическом значении понятие данного **оборота** понимается в сменах титулов прав на объект, который не перемещается в пространстве (недвижимость). Иначе говоря, при таком виде оборота происходит не перемещение объекта, а перемещение указанных титулов. И поскольку земля может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ч. 2 ст. 9 Конституции РФ), то «оборот» этих форм собственности осуществляется в порядке, определяемом федеральным законодательством (ч. 3 ст. 36 и п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», определяя в ст. 1 сферу дей-

ствия данного Федерального закона, устанавливает главным критерием регулируемых им земельных отношений именно результат в виде смены или изменения титула прав на земельные участки.

Таким образом, оборот земель сельскохозяйственного назначения представляет собой сделки с земельными участками этой категории земель, направленные на смену титула прав на эти земельные участки.

Поскольку владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36 Конституции РФ), а земли и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ), *закон устанавливает ограничения в обороте земель сельскохозяйственного назначения* (п. 2 ст. 260 ГК РФ), для определения критериев которого и принят Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Критерии ограничений в обороте земель сельскохозяйственного назначения обусловлены следующими объективными обстоятельствами.

1. **Значимость земель сельскохозяйственного назначения, представляющих собой основное средство производства пищевой энергии для человечества.** В частности, пашня дает около 90% пищи в виде выращиваемой сельскохозяйственной продукции (овощи, фрукты и т.д.), сырья для пищевой промышленности (зерно, льняное семя и т.д.), кормов для животноводства, обеспечивающего мясом и молоком, и т.д.

Уменьшение площади земель сельскохозяйственного назначения до определенных параметров может явиться обстоятельством, создающим угрозу продовольственной безопасности страны. Поэтому первым принципом оборота земель сельскохозяйственного назначения является принцип сохранения целевого использования сельскохозяйственных угодий (п. 3 ст. 1 указанного Федерального закона).

Кроме того, от качества выращиваемой на сельскохозяйственных угодьях продукции зависит состояние населения, потребителей, а поэтому при нерациональном использовании этих земель у государства появляется право принуди-

тельного изъятия угодий, на которых существенно ухудшилось почвенное плодородие или произошло значительное ухудшение экологической обстановки (ст. 285 ГК РФ, ст. 44 ЗК РФ).

Таким образом, оборот земель сельскохозяйственного назначения допускается только при условии рационального их использования и охраны, поскольку они являются основной базой сельского хозяйства.

2. **Точная определенность земель, обладающих статусом сельскохозяйственного назначения.** В частности, их критерии определены ст. 77 ЗК РФ и исключают возможность необоснованного расширения действия Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» на сходные по правовому статусу земли. И поскольку п. 1 ст. 77 ЗК РФ не относит к этим землям сельскохозяйственные угодья на территории населенных пунктов (ст. 85 ЗК РФ), ст. 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями. Оборот указанных земельных участков регулируется ЗК РФ.

3. **Необходимость обеспечения рациональной структуры земель сельскохозяйственного назначения.** В целях борьбы с концентрацией земель в руках отдельных частных собственников и установления монополии собственности на землях сельскохозяйственного назначения законом предусмотрено установление максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица. Максимальный размер таких сельскохозяйственных угодий устанавливается законом субъекта РФ равным не менее чем 10% общей площади сельскохозяйственных угодий, расположенных на указанной территории в момент предоставления и (или) приобретения таких земельных участков (п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

В целях борьбы с чрезмерной раздробленностью земельных участков, порождающей множество земельных соб-

ственников, субъектам РФ предоставлено право своими законами устанавливать минимальные размеры земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, которые допускаются в гражданский оборот (п. 1 ст. 4 данного Федерального закона). Пресечению чрезмерной раздробленности служат и положения ст. 258 ГК РФ, запрещающие раздел земельного участка крестьянского (фермерского) хозяйства при выходе одного из его членов, и устанавливаемые в соответствии со ст. 33 ЗК РФ нормы подобных земельных участков.

Наконец, этой цели служат и требования законодательства о формальной определенности земельного участка, который может участвовать в обороте — не допускается совершение сделок с земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, если в результате таких сделок образуются новые земельные участки, размеры и местоположение которых не соответствуют требованиям, установленным ст. 4 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Оборот долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, сопровождающийся выделом этих долей из общего земельного массива, должен также осуществляться с соблюдением требований не допустить чрезмерного дробления землевладений.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» размер земельного участка, выделяемого в счет земельной доли или земельных долей, определяется на основании данных, указанных в документах, удостоверяющих право на эту земельную долю или эти земельные доли.

4. **Необходимость соблюдения требований ч. 3 ст. 17 Конституции РФ**, не допускающей субъектам земельных отношений осуществлять свои земельные права и свободы в нарушение земельных прав и свобод других лиц.

5. **Приоритет публичного интереса при осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения**, который проявляется в том, что:

— приоритетное положение для участия в этом обороте предоставляется российским физическим и юридическим лицам в сравнении с иностранными лицами. В частности, одним из принципов оборота земель сельскохозяйственного назначения является установление особенностей пре-

доставления земельных участков иностранным гражданам, иностранным юридическим лицам, лицам без гражданства, а также юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства превышает 50% (п. 5 ст. 1, ст. 2, 3 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). Этот принцип вытекает из основополагающих конституционных положений о том, что только граждане Российской Федерации и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (ч. 1 ст. 36 Конституции РФ).

Под упомянутыми особенностями имеются в виду ограничения для иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства, а также юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства превышает 50%, — они могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды. Минимальный срок аренды земельного участка сельскохозяйственных угодий устанавливается законом субъекта РФ в зависимости от разрешенного использования сельскохозяйственных угодий, передаваемых в аренду (п. 3 ст. 9 указанного Федерального закона);

— преимущественное право на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения принадлежит субъекту РФ, а в случаях, установленных законом субъекта РФ, — муниципальному образованию на территории данного субъекта РФ (за исключением случаев продажи с публичных торгов, п. 1 ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);

— в публичных интересах ограничен оборот той части земель сельскохозяйственного назначения, которая имеет публичное значение в сфере аграрного производства. В частности, не подлежат приватизации находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера и отгонными пастбищами (п. 4 ст. 1 названного Федерального закона).

Субъект РФ, как и находящиеся на его территории органы местного самоуправления, представляют публичные интересы своего населения, а поэтому продавцы сельскохозяйственных угодий обязаны оповещать эти региональные

и муниципальные органы о своем намерении о продаже этих угодий в соответствующей процессуальной форме (с указанием цены, площади, местоположения земельного участка и срока, до истечения которого должен быть осуществлен взаимный расчет, — не может быть более 90 дней) (п. 2 ст. 8 указанного Федерального закона).

Несоблюдение этих процессуальных требований, предшествующих продаже сельскохозяйственного угодья, или отказ от покупки субъекта РФ или муниципального образования в течение 30 дней со дня поступления извещения дает право продавцу продать этот участок в течение года третьему лицу по цене не ниже указанной в извещении (п. 3 ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). Следует отметить, что сделка по продаже земельного участка, совершенная с нарушением преимущественного права покупки, ничтожна.

В результате законом предусмотрено, с одной стороны, обеспечение приоритета публичного интереса в обороте земель сельскохозяйственного назначения и интереса в этом обороте граждан Российской Федерации и российских юридических лиц, а с другой стороны, возможность вмешательства регионального государственного управления и местного самоуправления в дело обеспечения наиболее рациональной эксплуатации сельскохозяйственных земель.

Главная цель правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения заключается в достижении наиболее эффективного использования земель данной категории.

В указанном Федеральном законе предусмотрены следующие основные способы включения в отношения по этому обороту наиболее эффективных землепользователей:

а) конкурсный порядок предоставления земельных участков в собственность из земель сельскохозяйственного назначения (п. 1 ст. 10), позволяющий эффективно осуществить отбор среди претендентов на получение сельскохозяйственных угодий в собственность;

б) продажа земельных угодий арендаторам в собственность осуществляется по рыночной стоимости, сложившейся в данной местности, или по цене, установленной законом субъекта РФ, по истечении трех лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования этих земельных угодий (п. 4 ст. 10);

в) принудительное изъятие в судебном порядке сельхозугодий у собственника в установленных земельным законодательством случаях ненадлежащего использования этих угодий или неиспользования их в соответствии с целевым назначением в течение трех лет (п. 3 ст. 6).

В то же время потребность в эффективном использовании земель сельскохозяйственного назначения не должна входить в противоречие с принципом справедливости при осуществлении оборота этих земель.

Поэтому Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусматривает следующие положения, направленные на обеспечение справедливости в этой сфере земельных отношений:

а) установление обязательного к соблюдению порядка приватизации участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности (п. 4 ст. 1). Этот порядок позволяет обеспечить доступ субъектам земельных правоотношений к переходу сельхозугодий из публичной формы собственности в частную по основаниям, предусмотренным законом;

б) запрет на принятие субъектами РФ законов и иных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (п. 5 ст. 1). Тем самым обеспечивается единый порядок данного оборота, исключающий ограничение его региональными властями, осуществляется единая государственная политика обеспечения доступа хозяйствующих субъектов к обороту сельскохозяйственных угодий.

Этот единообразный порядок доступа к обороту сельскохозяйственных угодий вытекает из конституционного принципа свободы экономической деятельности и недопустимости монополизации и недобросовестной конкуренции (ст. 4, п. 1 ст. 8 данного Федерального закона и ст. 34 Конституции РФ), одной из типичных форм которых является ограничение доступа хозяйствующих субъектов к рыночным земельным отношениям.

Во исполнение положений ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, определившей земле статус основы жизни и деятельности проживающих на ней народов, и п. 3 ст. 129 ГК РФ, установившего ограниченный оборот земель, Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусмотрел жесткий государственный земельный надзор за реализацией этого оборота.

10.6. Правовые методы и форма осуществления оборота земель сельскохозяйственного назначения

Правовые методы осуществления оборота земель сельскохозяйственного назначения можно подразделить на два основных вида: административно-правовые и гражданско-правовые.

Оба эти метода обеспечивают оборот земель сельскохозяйственного назначения как путем перехода земельных угодий из публичных форм собственности в частные, так и путем перехода из частных форм собственности в публичные.

В частности, для перехода земельных угодий из публичных форм собственности (государственной и муниципальной) в частную собственность предусмотрено осуществление приватизации земельных участков (ст. 1 и 4 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»), т.е. специальной системы сделок, имеющих строго целевое назначение и обусловленных особыми процедурами их совершения.

В то же время в случаях ненадлежащего использования сельхозугодий, находящихся в частной собственности, частный собственник может лишиться этого земельного участка в принудительном порядке (п. 3 ст. 6 указанного Федерального закона), т.е. из частной собственности это сельскохозяйственное угодье перейдет в публичную собственность (государственную или муниципальную).

Административно-правовые методы осуществления оборота земель сельскохозяйственного назначения выражаются в том, что:

— уполномоченные государственные органы, органы местного самоуправления вправе осуществлять перераспределение этих земель, если они используются с нарушениями закона. В частности, принудительно могут быть отчуждены сельскохозяйственные угодья, используемые с нарушением их целевого назначения или нерационально, с последующей продажей их с публичных торгов (ст. 284—286 ГК РФ). Тем самым осуществляется смена менее эффективных хозяйствующих субъектов более эффективными;

— органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют принудительное перераспределение сельскохозяйственных угодий между собственниками, если воз-

никнут в результате оборота этих угодий обстоятельства, требующие государственного вмешательства. Например, если один гражданин оказался по законным основаниям собственником такой площади сельскохозяйственных угодий, которая превышает допустимую норму, то субъект РФ осуществляет действия по принудительному отчуждению излишков в судебном порядке (п. 2 ст. 4, ст. 5 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);

— принудительное вмешательство в оборот земель сельскохозяйственного назначения может иметь и временно-вынужденный характер и прекращается с устранением обстоятельств, которые вызвали потребность в этом вмешательстве. Так, ст. 51 ЗК РФ допускает реквизицию земельного участка в связи с чрезвычайными обстоятельствами, т.е. временное изъятие сельскохозяйственного угодья у собственника в целях его защиты от возникающих в связи с этими чрезвычайными обстоятельствами угроз с возмещением собственнику земельного участка причиненных убытков и выдачей ему документа о реквизиции;

— органы судебно-исполнительного производства (судебные приставы-исполнители) осуществляют конфискацию сельскохозяйственных угодий на основании соответствующего судебного решения в порядке санкции за совершение преступления (ст. 50 ЗК РФ) в специальном порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об исполнительном производстве».

Гражданско-правовые методы осуществления оборота земель сельскохозяйственного назначения сводятся к следующему.

1. **Купля-продажа земельных участков**, осуществляемая:

— в общем порядке (ст. 454—491, 549—558 ГК РФ), при котором продавец обязан известить в письменной форме субъект РФ о своем намерении продать сельскохозяйственное угодье с указанием цены и других существенных условий продажи (п. 2 ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);

— в специальном порядке (приватизация, продажа с публичных торгов и т.д.). В данном случае у субъекта РФ отсутствует право преимущественной покупки сельхозугодья, однако процесс купли-продажи прямо урегулирован законом и нарушение этого процедурного порядка может

привести к признанию договора купли-продажи сельхозугодья недействительным.

Главным отличительным признаком купли-продажи сельхозугодья является денежный эквивалент уплаты покупателем за его приобретение (п. 1 ст. 454 ГК РФ), что отличает этот вид договора от сходных сделок с землей (мены, дарения и т.д.).

При продаже земельного участка на торгах (конкурсе, аукционе) в качестве дополнения к этому денежному эквиваленту является наиболее эффективное в будущем выполнение конкурсных условий при продаже сельскохозяйственного угодья (проведение мелиоративных работ и т.д.).

2. **Приобретение земель сельскохозяйственного назначения по договору мены** (ст. 567—571 ГК РФ), отличающемуся от договора купли-продажи сельскохозяйственного угодья не денежной формой расчета за отчуждаемый земельный участок, а натуральной формой в виде равноценного земельного участка либо имущества, которое приобретающая сельхозугодье сторона передает бывшему собственнику за это передаваемое угодье. Например, сельскохозяйственный кооператив передает в собственность коммерческой организации определенную площадь сельскохозяйственных угодий для выращивания сельхозкультур за предоставление этому кооперативу в собственность торгового здания в городе для организации магазина по реализации продуктов сельского хозяйства.

В отличие от договора купли-продажи сельхозугодий, где правовой статус сторон является диаметрально противоположным, при договоре мены сельхозугодий на имущество или на участки из земель сельскохозяйственного назначения обе стороны договора имеют одинаковый правовой статус, поскольку каждая из сторон одновременно является и продавцом обмениваемого участка, и покупателем объекта, полученного взамен этого участка.

При этом договор мены сельскохозяйственных угодий имеет дополнительные элементы, присущие договору купли-продажи земельного участка.

Например, одна сторона договора мены сельхозугодьями по договору мены другой стороне предоставляет предварительный задаток в несколько раз более ценный, чем полученный от нее взамен. Поэтому договор мены содержит обязательство другой стороне произвести доплату за более высокое качество земельного участка в денежной или нату-

ральной (недвижимость и т.д.) форме, однако это не изменяет правовой природы совершенного договора мены.

3. **Договор дарения сельскохозяйственных угодий** (ст. 572—582 ГК РФ) отличается от договора купли-продажи и мены следующими основными особенностями:

— безвозмездным характером приобретения сельскохозяйственных угодий, т.е. приобретатель земельного участка (одаряемый) получает этот участок без каких-либо выплат бывшему собственнику земли. Налоговые и пошлинные платежи за оформление этой сделки не в счет, поскольку они платятся государству и представляют собой конституционную налоговую обязанность граждан (ст. 57 Конституции РФ);

— при дарении сельскохозяйственного угодья из земель сельскохозяйственного назначения, являющихся объектом общей (многосубъектной) собственности, остальные собственники этого сельскохозяйственного земельного массива не могут воспользоваться своим правом на преимущественное приобретение этой земельной доли в общей земельной собственности, предусмотренное ст. 250 ГК РФ.

Однако для совершения дарения сельскохозяйственного угодья, находящегося в общей совместной (а не долевой) собственности, необходимо согласие всех участников этой собственности (п. 2 ст. 576 ГК РФ), поскольку осуществление правомочий по владению, пользованию и распоряжению земельным массивом, находящимся в совместной (не долевой) собственности, должно осуществляться по взаимному соглашению сособственников (ст. 253 ГК РФ).

4. **Приобретение сельскохозяйственных угодий на условиях договора ренты** (ст. 583—605 ГК РФ) имеет определенное сходство с договором купли-продажи сельскохозяйственных угодий, так как продавец участка (получатель ренты) также передает свой земельный участок покупателю (плательщику ренты) за определенную денежную или натуральную оплату.

Тем не менее договор ренты отличается от договора купли-продажи сроками расчета за проданный участок. И если покупатель обязан выплатить продавцу покупную цену, как правило, в момент свершения сделки, то плательщик ренты, в отличие от покупателя, осуществляет оплату отдельными частями и в течение длительного времени.

Порядок расчетов за сельскохозяйственное угодье, приобретенное по договору ренты, имеет определенное сход-

ство с арендной платой за арендованный земельный участок. Все же арендная плата не дает права на получение титула собственности на арендуемый земельный участок независимо от того, превысил ли ее суммарный платеж стоимость этого участка. Рента же является своего рода рассрочкой оплаты за приобретенный в собственность земельный участок.

Платежи за приобретенное по договору ренты сельскохозяйственное угодье в зависимости от вида этого договора бывают двух основных видов:

1) *бессрочная рента* — при продаже земельного участка по договору постоянной ренты (ст. 589—595 ГК РФ). Приобретать земельные участки по такой форме ренты недопустимо у собственников — коммерческих организаций и допустимо лишь у граждан либо у таких некоммерческих организаций, которым закон не запрещает совершать подобные сделки и их совершение соответствует целям уставной деятельности этих организаций (п. 1 ст. 589 ГК РФ).

Бессрочные рентные платежи могут быть прекращены путем выкупа плательщиком этой постоянной ренты (ст. 592 ГК РФ), в том числе в определенных законом случаях — по требованию получателя ренты (продавца земельного участка) (ст. 593 ГК РФ).

Размеры бессрочного рентного платежа обеспечены в соответствии с законом охраной от инфляционных процессов. В частности, если иное не предусмотрено договором постоянной ренты, размер выплачиваемой ренты увеличивается пропорционально увеличению установленного законом минимального размера оплаты труда (п. 2 ст. 590 ГК РФ).

Договор бессрочной (постоянной) ренты, таким образом, представляет собой возможность покупки земельного участка с рассрочкой платежа за него на неопределенное и длительное время;

2) *пожизненная рента* (ст. 596—605 ГК РФ) применима лишь к случаям приобретения земельных участков у граждан (п. 1 ст. 596 ГК РФ) и определяется в договоре как денежная сумма, периодически выплачиваемая получателю ренты (бывшему собственнику участка) в течение его жизни (п. 1 ст. 597 ГК РФ).

Например, такая форма приобретения земельных участков практикуется акционированными сельскохозяйственными коммерческими организациями у своих бывших

работников-пенсионеров, которым не под силу осуществлять рациональную и эффективную эксплуатацию своих земель. Пожизненная рента, выплачиваемая бывшим собственникам приватизированных земельных участков, является для них существенной материальной поддержкой.

От кабальных условий пожизненной ренты гарантирует положение закона, согласно которому размер пожизненной ренты, определяемой в договоре в расчете на месяц, должен быть не менее минимального размера оплаты труда, установленного законом, и индексируется с учетом уровня инфляции в порядке и случаях, которые предусмотрены законом (ст. 318, п. 2 ст. 597 ГК РФ).

5. **Приобретение сельскохозяйственных угодий по наследству** (часть третья ГК РФ). Этой правовой форме оборота земель сельскохозяйственного назначения свойственны следующие особые признаки:

— она осуществляется либо в форме односторонней сделки — завещания наследодателя (ст. 1118—1140 ГК РФ) либо по основаниям, предусмотренным законом (ст. 1141—1151 ГК РФ);

— эта правовая форма оборота представляет собой одно из гарантированных конституционных прав каждого (п. 4 ст. 35 ГК РФ);

— переход сельскохозяйственного угодья по наследству может осуществляться из частной формы собственности как в частную, так и в публичную, но не наоборот. Например, при отсутствии завещания земельный участок, находившийся в собственности покойного, переходит по закону наследникам по закону в порядке очередности (ст. 1141—1150 ГК РФ). Однако если таковые отсутствуют, то земельный участок обретает статус выморочного имущества и переходит в порядке наследования по закону в собственность Российской Федерации (п. 2 ст. 1151 ГК РФ), т.е. в публичную собственность;

— переход наследственных прав на сельскохозяйственное угодье осуществляется в особом наследственно-процессуальном порядке, предусмотренном Основами законодательства о нотариате и дополняющим его законодательством, т.е. преимущественно в административно-правовом порядке.

6. **Приобретение прав на земельный участок на условиях аренды** (ст. 606—625 ГК РФ). Эта форма правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного

назначения является договорной и имеет в соответствии с нормами Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» следующие особенности:

— срочность договора аренды, минимальная продолжительность которой устанавливается законом субъекта РФ в зависимости от разрешенного использования сельскохозяйственных угодий (п. 3 ст. 9);

— арендатор не приобретает титула собственника на арендуемый земельный участок, а это означает, что сельскохозяйственное угодье, находясь в сфере действия частной собственности (в аренде у гражданина), продолжает оставаться в публичной собственности (в государственной или муниципальной).

Следовательно, данная форма оборота земель сельскохозяйственного назначения не изменяет структуры форм собственности в том или ином субъекте РФ или его муниципальном образовании. В то же время эта форма оборота не может полностью гарантировать сохранности и повышения плодородия сельскохозяйственных почв, поскольку арендатор, в отличие от собственника сельскохозяйственного угодья, не всегда бывает заинтересован в коренном улучшении арендуемых земель. Поэтому в законе предусмотрено преимущественное право на возобновление арендных отношений только тому арендатору, который надлежащим образом выполнял свои договорные обязательства (п. 1 ст. 621 ГК РФ, п. 5 ст. 9 указанного Федерального закона);

— арендная форма регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения является своего рода испытанием на проверку соответствия арендатора требованиям крестьянской (фермерской) деятельности, а поэтому арендуемое сельскохозяйственное угодье может быть приобретено арендатором в собственность по истечении трехлетнего продолжения арендных отношений при условии надлежащего использования этого угодья (п. 4 ст. 10 Федерального закона);

— арендная форма регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения позволяет вовлекать в сферу действия частного капитала те земли, которые в силу их особой публичной значимости недопустимо переводить из публичной формы собственности в частную. Так, только в аренду могут передаваться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера и отгонными паст-

бищами, находящимися в публичной (государственной или муниципальной) собственности (п. 6 ст. 10 Федерального закона).

10.7. Охрана земель сельскохозяйственного назначения

Под **правовой охраной земель сельскохозяйственного назначения** понимается охрана их правовыми средствами, т.е. путем установления прав и обязанностей по отношению к земле государственных органов, предприятий, учреждений, юридических лиц и граждан.

Необходимость охраны земель закреплена в Конституции РФ, ЗК РФ, земельном законодательстве и правовых актах субъектов РФ. Так, ст. 12 ЗК РФ устанавливает, что земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть естественным основным средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Цели охраны земель:

— предотвращение деградации, загрязнения и захламления земель, нарушения почвенного слоя и других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности;

— обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению и другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

Охрана земель включает систему правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на рациональное использование земель и предотвращение их необоснованных изъятий из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивности земель и повышение плодородия почв.

Собственники, владельцы, пользователи и арендаторы земельных участков сельскохозяйственного назначения обязаны проводить мероприятия:

— по сохранению почв и их плодородия, осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель;

— защите земель от водной и ветровой эрозии (Федеральный закон «О мелиорации земель»), 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;

— защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, а также защите растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов (растений или животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред деревьям, кустарникам и иным растениям);

— ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель, содействовать проведению почвенного, геоботанического, агрохимического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследования земель;

— сохранению достигнутого уровня мелиорации;

— рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;

— сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

В целях охраны земель сельскохозяйственного назначения и обеспечения их плодородия разрабатываются и реализуются федеральные, региональные и местные программы обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и иных условий.

Важную роль в обеспечении охраны земель сельскохозяйственного назначения играют проводимые мероприятия по повышению их плодородия (Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»). Осуществление мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения является расходным полномочием субъектов РФ. Отдельные мероприятия в области обеспечения плодородия земель сельскохозяй-

ственного назначения могут финансироваться из федерального бюджета в рамках федеральных целевых программ.

Собственники, владельцы, пользователи, в том числе арендаторы, земельных участков обязаны осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключающими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду; соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий.

В интересах охраны здоровья человека, окружающей среды и для оценки состояния плодородия почв Правительством РФ устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных химических, бактериальных и радиоактивных веществ в почве (ст. 13 ЗК РФ).

Оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом экологической экспертизы, установленных законодательством санитарно-гигиенических и иных норм и требований.

В целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель с изъятием их из оборота в порядке, установленном постановлением Правительства РФ «Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота».

Охрана земель, занятых оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными, сезонными пастбищами, осуществляется в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»).

Земельным законодательством предусмотрены **виды стимулирования рационального использования и охраны земель**:

— выделение бюджетных средств для восстановления плодородия земель;

— компенсация убытков, причиненных снижением доходов в результате временной консервации земель, вследствие стихийных бедствий, изъятий земельных участков для государственных и муниципальных нужд;

— полная или частичная компенсация собственникам земель произведенных ими затрат по охране земель, повышению плодородия почв.

Повышенные цены на экологически чистую сельхозпродукцию являются значительным стимулом для обеспечения охраны земель и повышения их плодородия.

Введение экономического стимулирования охраны земель направлено на повышение заинтересованности собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков в защите земель от негативных последствий хозяйственной деятельности.

Охрана прав пользователей землей заключается в охране прав и законных интересов субъектов права и ответственности за нарушение возложенных на них обязанностей. Нарушение права пользователей землей подлежит восстановлению в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

Так как земли сельскохозяйственного назначения являются основной производственной частью земельного фонда РФ и занимают особое место, для них устанавливается и особый охранительный режим. Для его осуществления предусматривается несколько элементов:

а) особый порядок изъятия земель сельскохозяйственного назначения для использования в иных целях;

б) обязательные меры по восстановлению нарушенных земель сельскохозяйственного назначения;

в) наличие разнообразных мер ответственности за нарушение правового режима сельскохозяйственных земель.

Законодательство РФ предусматривает следующие **виды ответственности за нарушения правового режима земель сельскохозяйственного назначения**.

Административная ответственность. Согласно ЗК РФ и КоАП РФ данный вид ответственности наступает за совершение таких правонарушений, как самовольное занятие земельных участков, загрязнение земель химическими и радиоактивными веществами и отходами, порча и уничтожение плодородного слоя земли, искажение сведений о состоянии и использовании земель, порча сельскохозяйственных и иных земель, захламление земель и иные виды. Наложение штрафов на виновных не снимает с них

обязанности по устранению нарушения. Вынесение предупреждений и наложение штрафов осуществляется специально уполномоченными государственными органами (Росреестром, Росприроднадзором, Россельхознадзором).

Уголовная ответственность. Привлечение к уголовной ответственности за правонарушения в отношении земель сельскохозяйственного назначения предусмотрены ст. 254 УК РФ «Порча земли». Данной статьей предусмотрена ответственность за отравление, загрязнение или иную порчу земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде (наказываются штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок от 180 до 240 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет; те же деяния, совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, — ограничением свободы на срок до двух лет или лишением свободы на тот же срок, а деяния, предусмотренные настоящей статьей, повлекшие по неосторожности смерть человека, — лишением свободы на срок до пяти лет).

Гражданско-правовая (имущественная) ответственность наступает по факту нарушения земельного законодательства, связанного с причинением вреда землям, охраняемым законом, правам и интересам собственников, землепользователей и арендаторов земли независимо от привлечения виновных к другим видам ответственности. Она наступает при соблюдении нескольких условий: ущерб должен причиняться противоправным поведением виновного; при возникновении имущественного вреда; если имеется вина причинителя.

Дисциплинарная ответственность регулируется трудовым законодательством.

За последние годы земельное законодательство РФ существенно обновилось, однако существующая законодательная правовая база пока не обеспечивает развития

нормального экономического оборота сельскохозяйственных земель. Сформированы основы правового регулирования использования, охраны и оборота земель сельскохозяйственного назначения. Однако правоприменительная практика указанных федеральных законов показывает, что объективно назрела необходимость совершенствования законодательства РФ, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения. Актуальными и требующими решения являются следующие проблемы:

— урегулирование всего комплекса отношений собственности, возникших при приватизации земель сельскохозяйственного назначения, конкретизация отдельных положений законодательства в части рыночного оборота земельных долей;

— создание эффективной системы управления земельными ресурсами, в том числе завершение процесса оформления прав на земельные участки, повышение эффективности контроля за целевым использованием и охраной сельскохозяйственных земель, совершенствование нормативной правовой базы землеустройства, кадастра недвижимости и мониторинга земель;

— консолидация земель у эффективно хозяйствующих субъектов в пределах максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица и в фондах перераспределения земель, в том числе через решение проблемы изъятия не используемых в сельскохозяйственном производстве земельных участков или земельных участков, используемых не по целевому назначению;

— предотвращение и преодоление различных деформаций рыночного механизма ценообразования и ценовых параметров земельного рынка, разработка эффективной системы земельных и компенсационных платежей, обеспечивающей эффективное и рациональное использование сельскохозяйственных угодий.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение понятию «правовой режим земель» и изложите его признаки.

2. В чем суть правового режима земель сельскохозяйственного назначения как общего объекта (правовой режим, свойственный всем землям сельскохозяйственного назначения)?

3. Каковы функции государственного управления режимом использования земель сельскохозяйственного назначения?

4. Охарактеризуйте субъекты, осуществляющие использование земель сельскохозяйственного назначения, и их правомочия.

5. Каковы правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения?

6. В чем суть правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения?

Глава 11
ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

11.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель населенных пунктов

Земли населенных пунктов занимают наименьшую по сравнению с иными категориями земель площадь, вместе с тем на этих землях проживает подавляющее большинство населения России. Особенностью данного вида земель является то, что они представляют собой пространственный базис для создания различных по назначению объектов недвижимости и иных необходимых для комфортного проживания населения объектов жилищной, транспортной, инженерной и других видов инфраструктуры.

В условиях развития рыночной экономики крайне важны рациональное использование земель данного вида, разработка вопросов государственного управления их использованием (учет, мониторинг), а также наличие достаточных мер для охраны данного правового режима от нарушений.

Землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов (ст. 83–86 ЗК РФ).

На этих землях наиболее активны инвестиционно-строительные процессы, осуществление различных форм градостроительной деятельности, в связи с чем важнейшее значение в регулировании вопросов использования и охраны данных земель наряду с земельным законодательством имеет также и градостроительное законодательство.

Градостроительное законодательство регулирует градостроительную деятельность — деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физиче-

ских и юридических лиц в области планирования развития территорий, градостроительного зонирования, архитектурно-строительного проектирования, определения видов использования земельных участков, строительства и реконструкции объектов недвижимости с учетом интересов граждан и их объединений, государственных интересов, а также социальных, историко-культурных, экологических, природных и иных особенностей населенных пунктов, муниципальных образований.

К градостроительным отношениям применяется помимо земельного законодательства лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, иное законодательство РФ, если данные отношения не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности.

Следует отметить, что в федеральное законодательство не дает определения понятия «населенный пункт». Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ввел понятийный аппарат территориальных образований и приводит названия различных видов населенных пунктов. В частности, к сельским населенным пунктам указанный Федеральный закон относит поселки, села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы и другие населенные пункты, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Населенным пунктом признается также административный центр сельского поселения, муниципального района, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта РФ находится представительный орган соответствующего муниципального образования.

Данный Федеральный закон разделил понятие «поселение» на городские поселения и сельские поселения.

Под *городскими поселениями* понимается город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Сельские поселения — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов

(поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (ч. 1 ст. 2).

Таким образом, *в состав поселения могут входить одновременно несколько населенных пунктов.*

Территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения, рекреационные земли, земли для развития поселения (п. 3 ч. 1 ст. 11); в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения (п. 4 ч. 1 ст. 11).

Несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, образуют *муниципальный район.*

К межселенной территории относится территория, находящаяся вне границ поселений.

Границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Границы городских, сельских населенных пунктов не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы, а также пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам.

Территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения.

Городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Под *муниципальным образованием* понимается городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Установление (изменение) границ населенных пунктов производится на основе утвержденного (измененного) *генерального плана городского округа*, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования, или утвержденной (измененной) *схемы территориального планирования муниципального района*, отображающей границы сельских населенных пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях).

Генеральный план поселения, генеральный план городского округа, в том числе внесение изменений в такие планы, утверждаются соответственно представительным органом местного самоуправления поселения, представительным органом местного самоуправления городского округа. Схема территориального планирования муниципального района, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается представительным органом местного самоуправления муниципального района.

Утверждение изменения границ городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется по решению Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Включение земельных участков в границы населенных пунктов не влечет за собой прекращения прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов либо исключение земельных участков из границ населенных пунктов является *переводом земель населенных пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов*.

Сведения о кадастровых номерах земельных участков, включенных в границы населенных пунктов или исключенных из границ населенных пунктов, направляются в территориальный орган Росреестра для внесения соответствующих изменений в государственный кадастр недвижимости.

Важная роль в регулировании земельных отношений в поселениях принадлежит Федеральному закону от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации». Он регулирует отношения, возникающие в процессе профессиональной деятельности архитектора по созданию архитектурных объектов в целях обеспечения безопасной, экологически чистой, социально и духовно полноценной, благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества. Данный Федеральный закон направлен на развитие архитектурного искусства, содействие охране произведений архитектуры, памятников истории и культуры, а также природных ландшафтов.

Использование земель населенных пунктов осуществляется на основе территориального планирования и градостроительного зонирования.

В состав земель населенных пунктов 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* (ст. 85 ЗК РФ). Органом местного самоуправления могут устанавливаться территориальные зоны, выделяемые с учетом функциональных зон и особенностей использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне. Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования 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.

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.

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.

Градостроительные регламенты устанавливаются с учетом:

— фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны;

— возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков и объектов капитального строительства;

— функциональных зон и характеристик их планируемого развития, определенных документами территориального планирования муниципальных образований;

— видов территориальных зон;

— требований охраны объектов культурного наследия, а также особо охраняемых природных территорий, иных природных объектов.

Действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования.

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. В противном случае налагается запрет на использование таких объектов.

В случаях, если использование не соответствующих градостроительному регламенту земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких объектов.

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.

Градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон.

В пределах границ населенных пунктов 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, включенные в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными ст. 94—100 ЗК РФ.

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 общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации.

11.2. Особенности государственного управления землепользованием в населенных пунктах

Государственное управление земельными отношениями в населенных пунктах и муниципальных образованиях осуществляется на федеральном уровне — Правительством РФ, специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами; на уровне субъектов РФ — органами государственной власти субъектов РФ.

Органы местного самоуправления осуществляют управление и распоряжение землями, находящимися в муниципальной собственности, устанавливают правила землепользования и застройки, разрабатывают и реализуют местные программы использования и охраны земель.

ГрК РФ в ст. 6—8 определил полномочия органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития муниципальных образований, осуществления строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства, а также функции по разработке федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ в части, касающейся комплексного территориального развития, является Минрегион России и его территориальные органы.

Минрегион России согласовывает структуру органов исполнительной власти субъектов РФ в области государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий и в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности.

Под территориальным планированием понимается планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий.

Территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, РФ, субъектов РФ, муниципальных образований.

В области градостроительной деятельности органы местного самоуправления осуществляют подготовку и утверждение документов территориального планирования муниципальных районов, поселений и городских округов; правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, выдачу разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, осуществление земельного надзора.

Виды и содержание документов территориального планирования определены в гл. 3 ГрК РФ.

Правила землепользования и застройки разрабатываются в целях:

— создания условий для устойчивого развития территорий, их планировки, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;

— обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;

— создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Правила землепользования и застройки утверждаются представительным органом местного самоуправления. Обязательными приложениями к проекту правил землепользования и застройки являются протоколы публичных слушаний по указанному проекту и заключение о результатах таких публичных слушаний. Физические и юридические лица вправе оспорить решение об утверждении правил землепользования и застройки в судебном порядке.

Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом особенностей населенных пунктов в границах муниципальных образований, межселенных территорий.

Состав, порядок подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Не допускается утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, содержащих минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека ниже, чем расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, содержащиеся в региональных нормативах градостроительного проектирования.

При наличии на соответствующих территориях объектов культурного наследия в процессе подготовки документов территориального планирования в обязательном порядке учитываются ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в границах зон охраны объектов культурного наследия, в соответствии с законодательством РФ об охране объектов культурного наследия.

Компетенция органов местного самоуправления может распространяться и на земли, находящиеся за границами населенных пунктов — на пригородную зону.

Одним из субъектов управления землями населенных пунктов (муниципальных образований) являются подраз-

деления жилищно-коммунального хозяйства при местных администрациях, которые проводят основную работу по регулированию отношений, складывающихся при градостроительной деятельности.

Значительная часть земель в населенных пунктах (муниципальных образованиях) находится в ведомственном регулировании различных федеральных министерств (ведомств). Поэтому необходимо оптимальное сочетание местного и ведомственного управления данными землями.

В качестве иллюстрации по организации землепользования можно привести деятельность органов государственной власти г. Москвы.

В целях регулирования отношений в сфере землепользования в городе Москве принят Закон г. Москвы от 19.12.2007 № 48 «О землепользовании в городе Москве», который устанавливает порядок осуществления Москвой полномочий по управлению и распоряжению землями в Москве, особенности управления землями, обусловленные законодательством о градостроительной деятельности, порядок охраны земель и контроля за их использованием, а также регулирует отношения в сфере установления и взимания платы за использование земель в Москве.

В указанном Законе определены полномочия Московской городской Думы и Правительства Москвы в области регулирования землепользования, порядок разграничения собственности на земельные участки и др.

К полномочиям Московской городской Думы в области регулирования землепользования в г. Москве, в частности, относятся:

— определение порядка управления и распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности г. Москвы, а также земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена;

— согласование с Московской областной Думой изменений границ между Москвой и Московской областью и представление их на утверждение Совета Федерации Федерального Собрания РФ;

— внесение в Государственную Думу проектов федеральных законов об утверждении (изменении) границ и правового режима пригородной зоны г. Москвы;

— установление в соответствии с федеральным законодательством ставок земельного налога в г. Москве, порядка

и сроков уплаты земельного налога, льгот по уплате земельного налога;

— утверждение и изменение правил землепользования и застройки;

— установление предельных (максимальных и минимальных) размеров земельных участков, в том числе предоставляемых гражданам в собственность, из земель, находящихся в государственной собственности, для садоводства, огородничества, дачного строительства, личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного строительства.

Основными, полномочиями Правительства Москвы в области землепользования являются:

— разработка правил землепользования и застройки в г. Москве и внесение их на утверждение Московской городской Думы;

— установление порядка определения границ территориальных зон, линий градостроительного регулирования, а также зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных нужд города или муниципальных нужд;

— резервирование земель для государственных нужд города;

— принятие решений об изъятии земельных участков для государственных нужд города;

— установление видов разрешенного использования земельных участков;

— осуществление контроля за использованием и охраной земельных участков их собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами;

— расчет цены земельных участков, отчуждаемых из собственности города или государственной собственности до ее разграничения в собственность граждан и юридических лиц, определение сроков и иных условий оплаты цены;

— установление ставок арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности города, и за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, размеров единовременных земельных платежей и организация необходимой в этих целях оценки земельных участков и имущественных прав;

— передача органам исполнительной власти города полномочий по управлению и распоряжению земельными участками;

— установление публичных сервитутов в интересах города;

— установление сроков приведения фактического использования земельных участков в соответствие с градостроительным регламентом, когда фактическое использование представляет опасность для жизни и здоровья человека, окружающей среды, объектов культурного наследия.

В соответствии с федеральным законодательством земли в г. Москве, находящиеся в государственной собственности, подлежат разграничению на земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, и на земли, находящиеся в собственности г. Москвы. Органы исполнительной власти г. Москвы осуществляют распоряжение земельными участками, находящимися в собственности г. Москвы; земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена; иными земельными участками в соответствии с федеральным законодательством.

Цена земельных участков, находящихся в собственности г. Москвы, или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, при их продаже на торгах определяется по результатам торгов, проводимых в соответствии с федеральным законодательством.

Законом определена цена земельных участков в г. Москве, приобретаемых собственниками объектов капитального строительства и обладателями права постоянного (бессрочного) пользования, которая составляет до 1 января 2012 г. — *20% кадастровой стоимости земельного участка* при их приобретении:

1) коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями, являющимися собственниками расположенных на таких земельных участках объектов капитального строительства, в том числе возведенных на месте разрушенных или снесенных либо реконструированных зданий, строений, сооружений, если эти объекты капитального строительства были отчуждены из государственной или муниципальной собственности;

2) гражданами и некоммерческими организациями, являющимися собственниками расположенных на таких земельных участках объектов капитального строительства, если право собственности указанных лиц на эти объекты капитального строительства возникло до введения в действие ЗК РФ и федеральными законами для указанных

собственников не установлен иной порядок приобретения земельных участков в собственность.

Другие лица, не указанные выше и являющиеся собственниками зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, находящихся в государственной собственности, а также обладатели права постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки приобретают такие земельные участки до 1 января 2012 г. по цене, равной *30-кратному размеру ставки земельного налога за единицу площади соответствующего земельного участка*.

С 1 января 2012 г. собственники объектов капитального строительства приобретают в собственность земельные участки, занятые такими объектами и находящиеся в собственности г. Москвы или государственной собственности до ее разграничения, по цене, равной *кадастровой стоимости земельных участков*, если иное не установлено федеральным законодательством. Такое же правило установлено и для обладателей постоянным (бессрочным) пользованием на земельные участки, находящиеся в собственности г. Москвы или государственной собственности до ее разграничения.

Земельные участки, распоряжение которыми осуществляют органы исполнительной власти г. Москвы, могут быть предоставлены в аренду гражданам и юридическим лицам по результатам торгов (конкурсов, аукционов) или без их проведения.

Сроки договоров аренды земельных участков, заключаемых органами исполнительной власти с учетом Генерального плана г. Москвы, составляют:

— для размещения строений и сооружений, не являющихся объектами капитального строительства, — не более пяти лет;

— в границах земель общего пользования — не более одного года;

— в границах земель, зарезервированных для государственных нужд города, — не превышают срок резервирования;

— в границах земель общего пользования, занятых транспортными магистралями, улицами, площадями, проездами, дорогами, набережными, береговой полосой, пешеходными путями, предоставляемых исключительно для ведения ремонтных и строительных работ без права строительства

объектов недвижимости на указанных участках, — на срок проведения соответствующих работ, но не более пяти лет.

Договор аренды земельного участка, занятого объектом капитального строительства, заключается на срок от 25 до 49 лет. Меньший срок договора аренды земельного участка может быть установлен исключительно по соглашению сторон.

В связи с проводимой приватизацией жилья появились новые формы управления и распоряжения жилищным фондом. Одной из таких форм является ТСЖ. ТСЖ признается некоммерческая организация, объединение собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления комплексом недвижимого имущества в многоквартирном доме, обеспечения эксплуатации этого комплекса, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом в многоквартирном доме.

В собственности ТСЖ может находиться движимое имущество, а также недвижимое имущество, расположенное внутри или за пределами многоквартирного дома.

Земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, является общей долевой собственностью собственников помещений в многоквартирном доме.

Формирование земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, осуществляется органами государственной власти или органами местного самоуправления. С момента формирования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме. Размеры земельных участков определяются в соответствии с градостроительными нормативами, учитывающими требования противопожарной безопасности, санитарных норм, необходимость размещения детских и спортивных площадок, посадки зеленых насаждений и др. Сверхнормативная территория, расположенная в границах придомовой территории, может быть приобретена ТСЖ в собственность или получена в аренду по решению испол-

нительных органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Многоквартирные дома и иные объекты недвижимого имущества, входящие в состав таких домов, построенные или реконструированные после введения в действие ЖК РФ, принимаются приемочной комиссией только при установлении размеров и границ земельных участков, на которых расположены такие многоквартирные дома.

Не допускается запрет на обременение земельного участка (сервитут), на котором расположен многоквартирный дом, в случае необходимости обеспечения свободного доступа лиц к объектам недвижимого имущества, входящим в состав многоквартирного дома и существовавшим до введения в действие ЖК РФ.

ТСЖ вправе осуществлять в соответствии с требованиями законодательства от имени и за счет собственников помещений в многоквартирном доме застройку прилегающих к дому выделенных земельных участков, получать в пользование либо получать или приобретать в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме земельные участки для осуществления жилищного строительства, возведения хозяйственных и иных построек и их дальнейшей эксплуатации.

Государственное управление градостроительной деятельностью обеспечивается: управлением государственными капитальными вложениями в создание и развитие социальной и производственной инфраструктуры; регулированием налоговой политики; предоставлением дотаций, субсидий, субвенций, других видов финансовой и материально-технической помощи на развитие объектов строительства; контролем за соблюдением градостроительных нормативов и стандартов; осуществлением антимонопольных мер, приватизации объектов государственной собственности, в том числе объектов незавершенного строительства; проведением экспертизы (в том числе технической и экологической) градостроительной документации.

Государственное регулирование правового режима земель осуществляется посредством:

— планирования развития территории РФ, субъектов РФ, городских и сельских поселений, других муниципальных образований;

— ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности;

— выдачи разрешений на строительство объектов капитального строительства.

11.3. Выдача разрешений на строительство

Применительно к каждой территориальной зоне, определенной в результате градостроительного зонирования, устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть следующих видов:

— основные виды разрешенного использования;

— условно разрешенные виды использования;

— вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

Изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов.

Решения об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на землях, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, на другой вид такого использования принимаются в соответствии с федеральными законами.

Предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капи-

тального строительства осуществляется в порядке, предусмотренном ст. 39 ГрК РФ. Физическое или юридическое лицо, заинтересованное в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, направляет заявление о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования в комиссию по землепользованию и застройке, образуемую главой местной администрации. Вопрос о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования подлежит обсуждению на публичных слушаниях. На основании заключения о результатах публичных слушаний по вопросу о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования комиссия осуществляет подготовку рекомендаций о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такого разрешения с указанием причин принятого решения и направляет их главе местной администрации.

Физическое или юридическое лицо вправе оспорить в суде решение о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства либо об отказе в предоставлении такого разрешения.

К предназначенным для строительства земельным участкам осуществляется подготовка *градостроительных планов земельных участков* (в составе проекта межевания территории или в виде отдельного документа).

В градостроительном плане земельного участка указываются:

— границы земельного участка;

— границы зон действия публичных сервитутов;

— минимальные отступы от границ земельного участка в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;

— информация о градостроительном регламенте;

— информация о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке (в случаях, если на земельный участок не распространяется действие градостроительного регламента или для земельного участка не устанавливается градостроительный регламент);

— информация о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства, объектах культурного наследия;

— информация о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (далее — технические условия);

— границы зоны планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд.

В состав градостроительного плана земельного участка может включаться информация о возможности или невозможности его разделения на несколько земельных участков.

Приказом Минрегиона России от 10.05.2011 № 207 утверждена форма градостроительного плана земельного участка.

Строительство, реконструкция объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов, осуществляются на основании разрешения на строительство, за исключением случаев, предусмотренных ст. 51 ГрК РФ.

Разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт.

Не допускается выдача разрешений на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки, за исключением строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов или для которых не устанавливаются градостроительные регламенты, и в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

Разрешение на строительство на земельном участке, на который не распространяется действие градостроительного регламента или для которого не устанавливается градостроительный регламент, выдается федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления в соот-

ветствии с их компетенцией, а разрешение на строительство на других земельных участках — органом местного самоуправления по месту нахождения такого земельного участка.

Для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, при размещении которых допускается изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков, разрешение на строительство выдается уполномоченными федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления или уполномоченной организацией, осуществляющей государственное управление использованием атомной энергии и государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения.

Для получения разрешения на строительство застройщик направляет в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство органы (или организацию), указанные выше, заявление о выдаче разрешения на строительство с приложением документов в соответствии с ч. 7, 9 ст. 51 ГрК РФ (в частности, правоустанавливающие документы на земельный участок; градостроительный план земельного участка; положительное заключение государственной экологической экспертизы проектной документации; схему планировочной организации земельного участка, выполненную в соответствии с градостроительным планом земельного участка, с обозначением места размещения объекта капитального строительства, подъездов и проходов к нему, границ зон действия публичных сервитутов, объектов археологического наследия и др.).

Представленные заявителем документы проходят проверку в части соблюдения градостроительных требований к использованию земель, охраны окружающей природной среды, экологической безопасности, санитарных правил, иных требований органов государственного контроля и надзора.

Уполномоченные на выдачу разрешений на строительство органы (или организация) в течение 10 дней со дня получения заявления выдают разрешение на строительство без взимания платы или отказывают в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа.

По заявлению застройщика может быть выдано разрешение на отдельные этапы строительства, реконструкции. Отказ в выдаче разрешения на строительство может быть оспорен застройщиком в судебном порядке.

Разрешение на строительство выдается на срок, предусмотренный проектом организации строительства объекта капитального строительства. Разрешение на индивидуальное жилищное строительство выдается на 10 лет. Срок действия разрешения на строительство при переходе права на земельный участок и объекты капитального строительства сохраняется.

Срок действия разрешения на строительство может быть продлен по заявлению застройщика, поданному не менее чем за 60 дней до истечения срока действия такого разрешения. В продлении срока действия разрешения на строительство должно быть отказано в случае, если строительство, реконструкция, капитальный ремонт объекта капитального строительства не начаты до истечения срока подачи такого заявления.

Выдача разрешения на строительство не требуется в случае:

— строительства гаража на земельном участке, предоставленном физическому лицу для целей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, или строительства на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства, дачного хозяйства;

— строительства, реконструкции объектов, не являющихся объектами капитального строительства (киосков, навесов и других);

— строительства на земельном участке строений и сооружений вспомогательного использования;

— изменения объектов капитального строительства и (или) их частей, если такие изменения не затрагивают конструктивные и другие характеристики их надежности и безопасности и не превышают предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции, установленные градостроительным регламентом;

— в иных случаях, если в соответствии с ГрК РФ, законодательством субъектов РФ о градостроительной деятельности получение разрешения на строительство не требуется.

Выдача разрешений на строительство объектов капитального строительства, сведения о которых составляют

государственную тайну, осуществляется в соответствии с требованиями законодательства о государственной тайне.

Участники градостроительных отношений при осуществлении своих прав и обязанностей должны исходить из необходимости соблюдения интересов всех субъектов градостроительной деятельности.

11.4. Информационное обеспечение градостроительной деятельности в Российской Федерации

В целях обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверными сведениями, необходимыми для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства формируются информационные системы обеспечения градостроительной деятельности.

Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности представляют собой систематизированный свод документированных сведений о развитии территорий, об их застройке, о земельных участках, об объектах капитального строительства и иных необходимых для осуществления градостроительной деятельности сведений.

Ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности осуществляется органами местного самоуправления городских округов, органами местного самоуправления муниципальных районов путем сбора, документирования, актуализации, обработки, систематизации, учета и хранения сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности. Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности включают в себя материалы в текстовой форме и в виде карт (схем).

Структура, порядок формирования и ведения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, а также порядок предоставления сведений, содержащихся в информационной системе, по запросам органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц определены Положением об информационном обеспечении градостроительной деятельности, утвержденным постановлением Правительства РФ от 09.06.2006 № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности».

Информационная система обеспечения градостроительной деятельности включает в себя сведения о документах территориального планирования РФ и субъектов РФ в части, касающейся территорий муниципальных образований; о документах территориального планирования муниципальных образований; о правилах землепользования и застройки, внесении в них изменений; о документации по планировке территории; об изученности природных и техногенных условий на основании результатов инженерных изысканий; о резервировании земель и об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд; о геодезических и картографических материалах; дела о застроенных и подлежащих застройке земельных участках и др.

Сведения информационных систем систематизируются в соответствии с кадастровым делением территории РФ.

Сведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности являются открытыми и общедоступными, за исключением сведений, отнесенных федеральными законами к категории ограниченного доступа.

Органы местного самоуправления городских округов, органы местного самоуправления муниципальных районов обязаны предоставлять сведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности по запросам органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц.

Предоставление сведений информационной системы обеспечения градостроительной деятельности осуществляется бесплатно или за плату. Бесплатно сведения, содержащиеся в информационной системе, предоставляются по запросам органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций (органов) по учету объектов недвижимого имущества, учету государственного и муниципального имущества, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, по запросам физических и юридических лиц. Максимальный размер платы за предоставление указанных сведений и порядок взимания такой платы устанавливаются постановлением Правительства РФ «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности».

Для получения сведений подается письменный запрос в орган местного самоуправления городского округа или муниципального района.

Отказ в выдаче сведений, содержащихся в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, может быть обжалован в судебном порядке.

11.5. Планирование развития территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, населенных пунктов и муниципальных образований

В целях развития территории РФ, территорий ее субъектов и муниципальных образований, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий, осуществляется *территориальное планирование*.

Территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Документы территориального планирования подразделяются на документы территориального планирования Российской Федерации, документы территориального планирования субъектов РФ и документы территориального планирования муниципальных образований. Документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Документами территориального планирования Российской Федерации являются *схемы территориального*

планирования Российской Федерации в области развития федерального транспорта, путей сообщения, информации и связи, обороны страны и безопасности государства, развития энергетики, развития и размещения особо охраняемых природных территорий федерального значения, защиты территорий двух и более субъектов РФ, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий, развития космической деятельности, естественных монополий, в иных предусмотренных законодательством РФ областях.

Схемы территориального планирования Российской Федерации могут включать в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения. Схемы территориального планирования Российской Федерации, в том числе внесение изменений в такие схемы, утверждаются Правительством РФ.

Документами территориального планирования субъектов РФ являются схемы *территориального планирования субъектов РФ*. Схемы территориального планирования субъектов РФ могут включать в себя карты (схемы) планируемого развития и размещения особо охраняемых природных территорий регионального значения, изменения границ земель сельскохозяйственного назначения и границ сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, а также карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения, в том числе объектов энергетических систем регионального значения, объектов транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения, линейных объектов регионального значения, обеспечивающих деятельность субъектов естественных монополий, иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления полномочий субъектов РФ.

Подготовка схемы территориального планирования субъекта РФ может осуществляться применительно ко всей территории субъекта РФ или к ее частям.

Схема территориального планирования субъекта РФ, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Документами территориального планирования муниципальных образований являются *схемы территориального*

планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов.

Схема территориального планирования муниципального района включает в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе объектов электро- и газоснабжения в границах муниципального района; автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района; иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления полномочий органов местного самоуправления муниципального района.

Схема территориального планирования муниципального района, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается представительным органом местного самоуправления муниципального района.

Схемы территориального планирования РФ, субъекта РФ, муниципального района содержат положения о территориальном планировании и соответствующие карты (схемы). Положения о территориальном планировании, содержащиеся в схемах территориального планирования РФ, субъекта РФ, муниципального района, включают в себя цели и задачи территориального планирования, а также перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения.

Проекты схем территориального планирования РФ, субъекта РФ, муниципального района подлежат опубликованию в установленном порядке, заинтересованные физические и юридические лица, органы управления вправе представить свои предложения по проектам схем территориального планирования.

Правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения схем территориального планирования, вправе их оспорить в судебном порядке.

Подготовка *генеральных планов поселений*, генеральных планов городских округов (далее также — генеральные планы) осуществляется применительно ко всем территориям поселений, городских округов.

Подготовка генерального плана поселения, генерального плана городского округа может осуществляться при-

менительно к отдельным населенным пунктам, входящим в состав поселения, городского округа, с последующим внесением в генеральный план изменений, относящихся к другим частям территорий поселения, городского округа. Подготовка генерального плана и внесение в генеральный план изменений в части установления или изменения границы населенного пункта могут также осуществляться применительно к отдельным населенным пунктам, входящим в состав поселения, городского округа.

Генеральный план — градостроительная документация о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений.

Генеральные планы включают в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе: объектов электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения в границах поселения, городского округа; автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов, входящих в состав поселения, в границах городского округа; иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления полномочий органов местного самоуправления поселения, органов местного самоуправления городского округа.

Генеральные планы содержат положения о территориальном планировании и соответствующие карты (схемы).

Положения о территориальном планировании, содержащиеся в генеральных планах, включают в себя цели и задачи территориального планирования; перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения.

На картах (схемах), содержащихся в генеральных планах, отображаются границы:

— поселения, городского округа;

— населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа;

— земель сельскохозяйственного назначения, границы земель для обеспечения космической деятельности, границы земель обороны и безопасности, границы земель иного специального назначения, границы земель лесного фонда, границы земель водного фонда, границы земель особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения;

— земель промышленности, энергетики, транспорта, связи — существующие и планируемые;

— функциональных зон с отображением параметров планируемого развития таких зон;

— территорий объектов культурного наследия;

— зон с особыми условиями использования территорий;

— земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения либо на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;

— территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий;

— зон инженерной и транспортной инфраструктур.

Генеральный план поселения, генеральный план городского округа, в том числе внесение изменений в такие планы, утверждаются соответственно представительным органом местного самоуправления поселения, представительным органом местного самоуправления городского округа.

Подготовка проекта генерального плана осуществляется на основании результатов инженерных изысканий в соответствии с требованиями технических регламентов, с учетом комплексных программ развития муниципальных образований, положений о территориальном планировании, содержащихся в схемах территориального планирования РФ, схемах территориального планирования субъектов РФ, схемах территориального планирования муниципальных районов (при подготовке генерального плана поселения), региональных и (или) местных нормативов градостроительного проектирования, результатов публичных слушаний по проекту генерального плана, а также с учетом предложений заинтересованных лиц.

Региональные и местные нормативы градостроительного проектирования содержат минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами

инженерной инфраструктуры, благоустройства территории).

Утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом особенностей поселений, городских округов в границах субъекта РФ. Состав, порядок подготовки и утверждения региональных нормативов градостроительного проектирования устанавливаются законодательством субъектов РФ.

Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом особенностей населенных пунктов в границах муниципальных образований, межселенных территорий. Состав, порядок подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Не допускается утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, содержащих минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека ниже, чем расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, содержащиеся в региональных нормативах градостроительного проектирования.

При наличии на территориях поселения, городского округа объектов культурного наследия в процессе подготовки генеральных планов в обязательном порядке учитываются ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в границах зон охраны объектов культурного наследия, в соответствии с законодательством РФ об охране объектов культурного наследия и ст. 27 ГрК РФ.

Проект генерального плана подлежит опубликованию и обязательному рассмотрению на публичных слушаниях.

Генеральный план является основным градостроительным документом, определяющим в интересах населения и государства условия формирования среды жизнедеятельности, направления и границы развития территорий городских и сельских поселений, зонирование территорий, развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, градостроительные требования к сохранению объектов историко-культурного наследия и особо охраняемых природных территорий, экологическому и санитарному благополучию.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, объединения граждан по собственной инициативе могут направить проекты документов территориального планирования на государственную экспертизу.

Государственная экспертиза проектов документов территориального планирования Российской Федерации проводится федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на проведение государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, или подведомственным ему государственным (бюджетным или автономным) учреждением.

Государственная экспертиза проектов документов территориального планирования субъектов РФ, муниципальных образований проводится органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на проведение государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, или подведомственным ему государственным (бюджетным или автономным) учреждением.

Расходы, связанные с проведением государственной экспертизы проекта документа территориального планирования, несут лица, по инициативе которых проект документа территориального планирования направлен на государственную экспертизу. В случаях, предусмотренных ч. 6 ст. 25 ГрК РФ, проведение государственной экспертизы осуществляется без взимания платы. Срок проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования не должен превышать шести месяцев.

Застройщик или заказчик либо осуществляющее на основании договора с застройщиком или заказчиком подготовку проектной документации лицо может направить проектную документацию и результаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, на негосударственную экспертизу.

Негосударственная экспертиза проектной документации и негосударственная экспертиза результатов инженерных изысканий проводятся аккредитованными организациями на основании договора. Порядок проведения негосударственной экспертизы и порядок аккредитации организаций установлен постановлением Правительства РФ от 29.12.2008 № 1070 «О негосударственной экспертизе проектной документации и результатов инженерных изысканий».

В целях создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия, создания условий для планировки территорий муниципальных образований, обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, разрабатываются правила землепользования и застройки.

Правила землепользования и застройки включают в себя порядок их применения и внесения изменений в указанные правила, карту градостроительного зонирования, градостроительные регламенты.

Порядок применения правил землепользования и застройки и внесения в них изменений включает в себя положения о регулировании землепользования и застройки органами местного самоуправления, об изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства физическими и юридическими лицами, о подготовке документации по планировке территории органами местного самоуправления, внесении изменений в правила землепользования и застройки, о проведении публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки и др.

Правила землепользования и застройки утверждаются представительным органом местного самоуправления. Обязательными приложениями к проекту правил землепользования и застройки являются протоколы публичных слушаний по указанному проекту и заключение о результатах таких публичных слушаний. Физические и юридические лица вправе оспорить решение об утверждении правил землепользования и застройки в судебном порядке.

Для обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов, осуществляется **планировка территории** как

в отношении застроенных, так и подлежащих застройке территорий.

В случае установления границ незастроенных и не предназначенных для строительства земельных участков подготовка документации по планировке территории осуществляется в соответствии с земельным, водным, лесным и иным законодательством.

Документация по планировке территории утверждается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, главой местной администрации.

Проект планировки территории состоит из основной части, которая подлежит утверждению, и материалов по ее обоснованию.

При подготовке документации по планировке территории может осуществляться разработка проектов планировки территории, проектов межевания территории и градостроительных планов земельных участков.

Проект планировки территории включает в себя:

1) чертеж или чертежи планировки территории, на которых отображаются: красные линии; линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктур; границы зон планируемого размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, иных объектов капитального строительства;

2) положения о размещении объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, а также о характеристиках планируемого развития территории, в том числе плотности и параметрах застройки территории и характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории.

Материалы по обоснованию проекта планировки территории включают в себя материалы в графической форме и пояснительную записку, содержащую описание и обоснование положений, касающихся определения параметров планируемого строительства систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории; защиты территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проведения мероприятий по граждан-

ской обороне и обеспечению пожарной безопасности, других вопросов планировки территории.

Проект планировки территории является основой для разработки проектов межевания территорий.

Подготовка проектов межевания застроенных территорий осуществляется в целях установления границ застроенных земельных участков и границ незастроенных земельных участков. Подготовка проектов межевания подлежащих застройке территорий осуществляется в целях установления границ незастроенных земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства, а также границ земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения.

Подготовка проектов межевания территорий осуществляется в составе проектов планировки территорий или в виде отдельного документа и включает в себя чертежи межевания территории, на которых отображаются красные линии, границы застроенных земельных участков и планируемых к застройке земельных участков, границы зон, границы территорий объектов культурного наследия и др.

Размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки указанных территорий. Если в процессе межевания территорий выявляются земельные участки, размеры которых превышают установленные градостроительным регламентом предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, для строительства предоставляются земельные участки, сформированные на основе выявленных земельных участков, при условии соответствия их размеров градостроительному регламенту.

В составе проектов межевания территорий осуществляется подготовка градостроительных планов земельных участков (приказ Минрегиона России от 10.05.2011 № 207).

Подготовка градостроительных планов земельных участков осуществляется (в составе проекта межевания территории или в виде отдельного документа) применительно к застроенным или предназначенным для строительства, реконструкции объектов капитального строительства земельным участкам.

В составе градостроительного плана земельного участка указываются:

— границы земельного участка, границы зон действия публичных сервитутов, границы зоны планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд.

— минимальные отступы от границ земельного участка для размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;

— информация о градостроительном регламенте (в случае, если на земельный участок распространяется действие градостроительного регламента). При этом в градостроительном плане земельного участка, за исключением случаев предоставления земельного участка для государственных или муниципальных нужд, должна содержаться информация обо всех предусмотренных градостроительным регламентом видах разрешенного использования земельного участка;

— информация о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке (в случаях, если на земельный участок не распространяется действие градостроительного регламента или для земельного участка не устанавливается градостроительный регламент);

— информация о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства, объектах культурного наследия;

— информация о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

Для обеспечения устойчивого развития территорий путем комплексного решения вопросов территориального планирования, в целях планирования размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения *на территориях нескольких субъектов РФ, нескольких муниципальных образований* либо планирования размещения объектов капитального строительства регионального или местного значения на территориях других субъектов РФ или других муниципальных образований, в целях установления ограничений использования земельных участков и объектов капитального строи-

тельства, расположенных в пределах зон охраны объектов культурного наследия федерального или регионального значения, может осуществляться *совместная подготовка проектов документов территориального планирования федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления*. В этих целях создается комиссия по совместной подготовке проектов на условиях равного представительства сторон.

Совместная подготовка проектов документов территориального планирования может осуществляться:

— федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

— органами исполнительной власти субъектов РФ;

— органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;

— органами местного самоуправления муниципальных образований.

Положение о совместной подготовке проектов документов территориального планирования, а также о составе, порядке создания и деятельности комиссии по совместной подготовке проектов документов территориального планирования утверждено приказом Минрегиона России от 10.05.2011 № 207.

Особенности осуществления градостроительной деятельности в субъектах РФ — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге определены ст. 63 ГрК РФ.

Документами территориального планирования Москвы и Санкт-Петербурга являются генеральные планы этих городов. Генеральные планы Москвы и Санкт-Петербурга включают в себя сведения, предусмотренные ст. 23 ГрК РФ, а также карты (схемы) планируемого развития и размещения особо охраняемых природных территорий регионального значения на территории Москвы или Санкт-Петербурга, карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения на территории Москвы или Санкт-Петербурга.

Генеральные планы Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются законодательными (представительными) органами государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга.

Согласование проектов генеральных планов Москвы и Санкт-Петербурга с органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований горо-

дов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга не осуществляется.

Публичные слушания по проектам генеральных планов Москвы и Санкт-Петербурга должны быть проведены в каждом внутригородском муниципальном образовании Москвы и Санкт-Петербурга (в частности, в июле — августе 2010 г. состоялись публичные слушания по проекту Генерального плана развития Москвы до 2025 г. и проекту правил землепользования и застройки, москвичи имели возможность ознакомиться с этими документами и высказать свои замечания и предложения).

Проект генерального плана Москвы согласовывается с Правительством РФ в соответствии с федеральным законом о статусе столицы Российской Федерации.

Наделение органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга отдельными полномочиями в области градостроительной деятельности осуществляется соответственно законами Москвы и Санкт-Петербурга.

11.6. Право пользования землями населенных пунктов и муниципальных образований

Право пользования землями населенных пунктов, муниципальных образований является сложным и многогранным. Это право характеризуется тесной связью земельных и имущественных отношений, связано с целым комплексом прав пользователей не только на земельный участок, но и на объекты недвижимости, которые возведены на этом участке.

Сложность и специфика земельных отношений в населенных пунктах, муниципальных образованиях состоит в том, что они связаны с имущественными правоотношениями, с правом собственности или правом владения зданиями, строениями и сооружениями. Причем эта связь выражается в следующем: во-первых, земельный участок может предоставляться для застройки, размещения зданий, строений, сооружений или каких-либо иных имущественных объектов. Поэтому пользователь участком здесь выступает в двух качествах:

1) землепользователь, землевладелец, собственник участка, затем как собственник или владелец строений, сооружений;

2) земельный участок предоставляется (приобретается) с имеющимися на нем строениями или сооружениями для их последующей эксплуатации, реконструкции (или сноса). Земельные и имущественные отношения в данном случае также тесно переплетаются.

Сложность при формировании понятия рационального использования земель населенных пунктов, муниципальных образований заключается в том, что в их состав входит несколько различных по своему режиму видов земельных угодий. Однако, несмотря на различный состав этих земель, их объединяет то, что они являются пространственным базисом для функционирования населенных пунктов, муниципальных образований.

Для выявления сущности рационального использования земель поселений необходимо раскрыть содержание наиболее эффективного использования отдельных их видов. Проблема рационального использования земель населенных пунктов, муниципальных образований имеет ряд аспектов — градостроительный, экологический, экономический, социальный, исторический и юридический.

Рациональное использование земель населенных пунктов, муниципальных образований означает эффективное их использование в целом и каждого вида в отдельности в соответствии с их целевым назначением, установление оптимального количественного и качественного соотношения между отдельными видами.

Необходимо организовать использование земельных площадей таким образом, чтобы обеспечить рациональное размещение жилых зданий, учреждений, предприятий (организаций), сеть дорог, площадей, парков, бульваров, зеленых насаждений в соответствии с научно обоснованными нормами; эффективное использование сельскохозяйственных угодий, а также земель промышленности и иного специального назначения; санитарную охрану городских лесов, водоемов и окружающей среды. В конечном счете все это призвано повышать эффективность капитальных вложений, направленных в градостроительство и развитие соответствующих территорий.

Как указывалось выше, в результате градостроительного зонирования определяются территориальные зоны. Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия могут не совпадать с границами территориальных зон.

Границы территориальных зон могут устанавливаться:

— по линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений;

— красным линиям[1];

— границам земельных участков;

— границам населенных пунктов в пределах муниципальных образований;

— границам муниципальных образований, в том числе границам внутригородских территорий городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

— естественным границам природных объектов;

— иным границам.

Градостроительным регламентом определяется правовой режим 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.

Действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки:

— в границах территорий памятников и ансамблей, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, а также в границах территорий памятников или ансамблей, которые являются вновь выявленными объектами культурного наследия;

— в границах территорий общего пользования;

— занятые линейными объектами;

— предоставленные для добычи полезных ископаемых.

В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются:

— виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;

---

[1] Красные линии — линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования, границы земельных участков, на которых расположены линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (линейные объекты).

— предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

— ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Ограничения на использование территорий для осуществления градостроительной деятельности устанавливаются в таких зонах, как:

— зоны охраны объектов культурного наследия;

— зоны особо охраняемых природных территорий;

— санитарно-защитные зоны;

— водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы;

— зоны санитарной охраны источников водоснабжения;

— зоны залегания полезных ископаемых;

— зоны чрезвычайных экологических ситуаций;

— зоны с экстремальными природно-климатическими условиями;

— в иных зонах.

Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства. В пределах территориальных зон могут устанавливаться подзоны с одинаковыми видами разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, но с различными предельными (минимальными и (или) максимальными) размерами земельных участков и предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства и сочетаниями таких размеров и параметров.

Земли, находящиеся за границами населенных пунктов, составляющие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию и не входящие в состав земель иных поселений, могут включаться в состав **пригородных зон**.

В пригородных зонах выделяются территории сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города.

Границы и правовой режим пригородных зон утверждаются и изменяются законами субъектов РФ. Границы и правовой режим пригородных зон городов федераль-

ного значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются и изменяются федеральными законами.

Пригородные зоны могут устанавливаться лишь на межселенных территориях. Существование пригородных зон связано с необходимостью поддержания жизнеобеспечения и развития соответствующего города. Пространство вблизи него может использоваться в целях дополнительного снабжения городского населения продовольствием благодаря ведению сельского хозяйства; рост городского населения и развитие хозяйственной деятельности приводит к расширению городских границ, и в этом смысле пригородные зоны представляют собой резерв для увеличения территории города; пригородные зоны являются местом отдыха городского населения, могут выполнять иные функции в интересах города.

11.7. Право пользования землями жилой и общественно-деловой застройки

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. Кроме земель, находящихся под строениями, к этим землям относятся придомовые территории и приусадебные участки.

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.

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, финансового назначения, иных объектов, связанных с обеспечением жизнедеятельности граждан.

В состав общественно-деловых зон могут включаться:

— зоны делового, общественного и коммерческого назначения;

— зоны размещения объектов социального и коммунально-бытового назначения;

— зоны обслуживания объектов, необходимых для осуществления производственной и предпринимательской деятельности;

— общественно-деловые зоны иных видов.

В перечень объектов капитального строительства, разрешенных для размещения в общественно-деловых зонах, могут включаться жилые дома, гостиницы, подземные или многоэтажные гаражи.

Земли жилой и общественно-деловой застройки предоставляются различным предприятиям, организациям и учреждениям для строительства и эксплуатации промышленных, жилых, культурно-бытовых и других строений и сооружений, а также гражданам для индивидуального жилищного строительства в соответствии со ст. 32 ЗК РФ.

Заказчикам жилищного, культурно-бытового и коммунального строительства земельный участок предоставляется во временное пользование только на время строительства. По окончании строительства одновременно с передачей гражданам, предприятиям, организациям и учреждениям возведенных строений и сооружений для их эксплуатации администрация города предоставляет им в бессрочное пользование земельные участки (или в собственность — в случаях, предусмотренных законом).

Органы исполнительной власти и органы местного самоуправления могут объявить конкурс или аукцион по предоставлению незанятых земельных участков под застройку не ранее, чем будет утверждена, объявлена и зарегистрирована в государственном кадастре объектов недвижимости зона отчуждения земельных участков и другой недвижимости, на каком бы праве владения земельные участки

ни находились у граждан и юридических лиц, и не ранее выкупа их недвижимости.

Конкретные размеры участков определяются исходя из объема и вида строительства, а также из обеспеченности данного населенного пункта свободными землями в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами и проектно-технической документацией.

Придомовые земельные участки многоквартирных жилых домов, находящихся в государственной или муниципальной собственности (либо частично приватизированных), являются государственной или муниципальной собственностью, если иное не предусмотрено федеральным законом, и предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование организациям, осуществляющим управление указанными домами.

При создании единого комплекса имущества в жилищной сфере при приватизации всех жилых и нежилых помещений и образовании при этом ТСЖ придомовые земельные участки передаются данному товариществу в постоянное (бессрочное) пользование или аренду в соответствии с законами субъектов РФ.

Порядок пользования придомовыми земельными участками многоквартирных жилых домов определяется ЖК РФ, законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, а также уставом ТСЖ.

Предприятия, учреждения, организации, а также граждане могут использовать отведенный им земельный участок только для разрешенного вида использования (строительства, обслуживания зданий (сооружений) и др.). Назначение, тип, размеры, а также характеристика зданий (сооружений), которые должны быть возведены, устанавливаются в документах об отводе земельного участка и в разрешении на строительство, полученном в установленном порядке. Вопросы получения разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства (реконструкции) объектов капитального строительства решаются в соответствии со ст. 40 ГрК РФ.

Возведенные строения признаются принадлежащими соответствующим землепользователям на праве собственности, оперативного управления или пользования. Право пользования предоставленными им земельными участками неотделимо от права собственности на строения,

находящиеся на этих участках, и прекращается с прекращением права собственности на строения.

На землях населенных пунктов при переходе права собственности на строение переходит также и право землепользования, собственности на земельный участок или его часть. При переходе права собственности на строение к нескольким собственникам, а также при переходе права собственности на часть строения земельный участок переходит в общее пользование собственников строения. Прекращение права пользования физическими и юридическими лицами земельными участками может иметь место лишь по основаниям, указанным в законе.

Граждане и юридические лица, получившие земельные участки в собственность, пожизненное наследуемое владение, постоянное (бессрочное) пользование, аренду из государственных и муниципальных земель или в результате сделок с недвижимостью, вправе осуществлять снос или реконструкцию приобретенных ими зданий, строений, сооружений в соответствии с градостроительным, жилищным законодательством, законодательством об охране природы и культурного наследия и другим законодательством при условии выполнения обязательств обременения земельных участков.

Право начала строительства наступает после согласования и утверждения в установленном порядке его проекта, получения разрешения на строительство от органов исполнительной власти или органов местного самоуправления в зависимости от принадлежности земель.

На земельных участках, предоставленных в срочное пользование, допускаются временные постройки, подлежащие по истечении срока сносу за счет средств владельца.

11.8. Право пользования землями общего пользования

Земли общего пользования в городах, поселках и сельских поселениях состоят из земель, используемых в качестве путей сообщения (площади, улицы, переулки, проезды, дороги, набережные), для удовлетворения культурно-бытовых потребностей населения (парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водоемы, пляжи), полигонов для захоронения неутилизированных промышленных отходов, полиго-

нов бытовых отходов и мусороперерабатывающих предприятий и других земель, служащих для удовлетворения нужд города, поселка, сельского поселения.

На землях общего пользования разрешается возведение капитальных строений и сооружений в соответствии с целевым назначением этих земель, а также временных строений и сооружений облегченного типа (палатки, киоски и т.п.), но без ущерба для целевого назначения.

Земельные участки на улицах, проездах, бульварах, скверах, парках могут предоставляться во временное пользование (аренду) государственным, коммерческим организациям, гражданам для размещения на них торговых павильонов, киосков, ларьков и т.д.

Земли общего пользования, как правило, не закрепляются за отдельными пользователями, а эксплуатируются для удовлетворения различных потребностей всего городского населения. Использование их по прямому назначению может осуществляться всеми гражданами без каких-либо ограничений. Такое пользование является, как правило, бесплатным.

Производство на землях общего пользования каких-либо специальных работ, препятствующих их использованию по прямому назначению (закрытие улиц, проездов и пр.), допускается лишь с особого разрешения в каждом случае местных органов самоуправления.

Земельные участки общего пользования не подлежат приватизации.

11.9. Право пользования землями, занятыми промышленными, коммунально-складскими и иными производственными объектами

Земельные участки в составе производственных зон предназначены для застройки промышленными, коммунально-складскими, иными предназначенными для этих целей производственными объектами согласно градостроительным регламентам.

Благоустройство таких территорий осуществляется за счет собственников производственных объектов. В санитарно-защитной зоне промышленных, коммунально-складских объектов не допускается размещение жилых домов, дошкольных образовательных учреждений, общеобра-

зовательных учреждений, учреждений здравоохранения и отдыха, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений, садоводческих, дачных и огородных кооперативов, а также производство сельскохозяйственной продукции.

Предоставление предприятиям, организациям и учреждениям земельных участков для промышленной разработки общераспространенных полезных ископаемых производится после оформления горного отвода. Местоположение и площадь предоставленного земельного участка устанавливаются в зависимости от расположения горного отвода, способа, условий и сроков разработки общераспространенных полезных ископаемых.

Земли, занятые мусороперерабатывающими предприятиями, торфяниками, каменоломнями, песчаными карьерами и другими разработками общераспространенных полезных ископаемых, используются путем предоставления их в пользование, в том числе аренду, учреждениям, предприятиям и организациям. Условия пользования устанавливают органы местного самоуправления (их администрация).

11.10. Право пользования землями в составе зон инженерной и транспортной инфраструктур

Земельные участки в составе зон инженерной и транспортной инфраструктур предназначены для застройки объектами железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, инженерной инфраструктуры, а также объектами иного назначения согласно градостроительным регламентам.

Для предотвращения вредного воздействия таких сооружений и коммуникаций на среду жизнедеятельности предусмотрены необходимые расстояния от них до территорий жилых, общественно-деловых и рекреационных земель и другие требования в соответствии с государственными градостроительными нормативами и правилами, а также со специальными нормативами и правилами застройки.

Земли в границах отвода подобных объектов и их санитарно-защитных зон подлежат благоустройству с учетом технических и эксплуатационных характеристик таких

сооружений и коммуникаций. Обязанности по благоустройству указанных земель возлагаются на собственников сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования.

Объекты, эксплуатация которых оказывает прямое вредное воздействие на безопасность населения, размещаются за пределами городских и сельских поселений.

Указанные земли предоставляются как в бессрочное, так и во временное пользование (аренду). Размещение на этих землях построек и сооружений, а также проведение работ по благоустройству осуществляется по согласованию с городскими, поселковыми, сельскими органами местного самоуправления и их администрацией.

Пользование землями транспорта в составе зон инженерной и транспортной инфраструктур влечет за собой, как правило, ограничение прав смежных землепользователей.

11.11. Право пользования землями сельскохозяйственного использования

В состав земель населенных пунктов входят земельные участки отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к зонам сельскохозяйственного использования.

В состав зон сельскохозяйственного использования могут включаться:

— зоны сельскохозяйственных угодий — пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.);

— зоны, занятые зданиями, строениями и сооружениями сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

Земли сельскохозяйственного использования в поселениях используются в целях ведения сельскохозяйственного производства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами населенных пунктов и правилами землепользования и застройки.

Правовой режим земель сельскохозяйственного использования в населенных пунктах имеет сложный характер. С одной стороны, эти земли входят в состав земель насе-

ленных пунктов, которые предназначены для обслуживания нужд промышленности, бытовых и хозяйственных нужд, а с другой — используются для сельскохозяйственных целей.

В сельской местности сельскохозяйственные угодья пользуются приоритетом перед всеми другими землями в земельном фонде и, напротив, в населенных пунктах указанные земли подобным приоритетом не пользуются, а служат резервом для других видов земель городов.

Все земли сельскохозяйственного использования в населенных пунктах закрепляются (на разных условиях) за отдельными пользователями: предприятиями, организациями, коллективами граждан и гражданами.

Земли сельскохозяйственного использования и другие угодья находятся в ведении органов местного самоуправления (их администрации).

На землях сельскохозяйственного использования могут быть организованы также сельскохозяйственные предприятия, имеющие своей целью снабжение городского населения сельхозпродукцией. К числу таких предприятий относятся, в частности, парниково-тепличные комбинаты, крестьянские (фермерские) хозяйства и др.

На указанных землях могут быть организованы подсобные хозяйства местных предприятий (организаций), а также кооперативных и общественных организаций. Отвод земель сельскохозяйственного использования производится по решению соответствующих органов местного самоуправления (их администрации).

11.12. Право пользования землями особо охраняемых территорий

В пределах границ населенных пунктов 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, включенные в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными ст. 94—100 ЗК РФ.

Земельные участки, на которых находятся объекты, не являющиеся памятниками истории и культуры, но рас-

положенные в границах зон охраны памятников истории и культуры, используются в соответствии с градостроительными регламентами, установленными с учетом требований охраны памятников истории и культуры.

Земли населенных пунктов, занятые лесами, служат целям охраны ландшафтов, растительного и животного мира, сохранения окружающей среды.

Земли, занятые городскими лесами, способствуют улучшению микроклимата, организации отдыха, удовлетворению культурно-эстетических потребностей населения, защите территорий от водной и ветровой эрозии.

Леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях, лесопарковые зоны, городские леса, зеленые зоны и ряд других категорий лесов (ст. 102 ЛК РФ) относятся к защитным лесам. В этих лесах запрещена хозяйственная добыча древесины и допускается лишь вырубка ее в целях ухода, удаления больных и сухостойных деревьев или так называемая санитарная рубка. Иначе говоря, промышленная рубка древесины здесь не производится, а осуществляются только уход за лесом, лесовосстановительные рубки, которые сохраняют и усиливают полезные свойства каждого участка и леса в целом. Размер подобных рубок в каждом отдельном случае должен быть тщательно обоснован. Разрешается также уборка валежника, сухостоя, поврежденных и больных деревьев и другие работы, обеспечивающие защиту деревьев и лесных насаждений от болезней и повреждений. Любая деятельность на указанных землях, противоречащая их целевому назначению, запрещается.

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.

Зоны военных объектов предназначены для размещения объектов Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, для размещения которых устанавливается особый режим. Порядок использования этих земель и режимных зон в пределах населенных пунктов устанавливается специальными уполномоченными государственными органами.

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.

Помимо рассмотренных в настоящей главе, органом местного самоуправления могут устанавливаться другие виды территориальных зон, выделяемые с учетом функциональных зон и особенностей использования земельных участков и объектов капитального строительства.

11.13. Охрана земель населенных пунктов

Правовая охрана земель представляет собой совокупность юридических норм, направленных на обеспечение рационального использования земель, сохранение и улучшение их естественных свойств. Она выражается в нескольких элементах.

1. *Существование правового механизма*, обеспечивающего предотвращение нарушений земельного режима. Применительно к градостроительству это выражается, в частности, в том, что собственнику, владельцу, арендатору или пользователю объекта недвижимости, желающему осуществить застройку земельного участка, строительство, реконструкцию здания, строения и сооружения, благоустройство территории, необходимо получить разрешение на строительство, так как без данного документа указанные выше действия невозможны.

2. *Наличие правового механизма*, обеспечивающего восстановление нарушенного правового режима земель. Например, сделки с землей, совершенные в нарушение правового режима данной земли, признаются недействительными с момента их совершения.

3. *Наличие мер юридической ответственности* за нарушение правового режима. В законодательстве выделяется четыре вида ответственности за нарушения земельного законодательства: дисциплинарная, административная, уголовная и имущественная (материальная).

Дисциплинарная ответственность регулируется нормами трудового законодательства. Предусмотрены следую-

щие виды дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям. Взыскание налагается путем объявления в приказе администрацией предприятия (организации), где трудится работник.

Имущественная ответственность предусмотрена ГрК РФ за нарушение законодательства о градостроительной деятельности. Имущественная (материальная) ответственность состоит в возмещении в полном объеме вреда, причиненного среде жизнедеятельности при осуществлении градостроительной деятельности с нарушением законодательства России о градостроительстве.

ГрК РФ предусмотрено:

— возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц при осуществлении территориального планирования и градостроительного зонирования (ст. 59 ГрК РФ);

— возмещение вреда, причиненного вследствие недостатков работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства (ст. 60 ГрК РФ).

Вместе с тем органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления могут принять решения о компенсации определенным категориям физических лиц причиненного им вреда при осуществлении градостроительной деятельности или эксплуатации объектов капитального строительства вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Эта компенсация не освобождает лицо, виновное в причинении такого вреда, от ответственности (ст. 61 ГрК РФ).

Административная ответственность за правонарушения в области строительства установлена КоАП РФ. Под административным правонарушением в области строительства в этом законе понимается несоблюдение обязательных требований государственных стандартов, технических условий, строительных норм и правил, проектов, других нормативных актов в области строительства, в частности:

— нарушение требований проектной документации и нормативных документов в области строительства (ст. 9.4 КоАП РФ);

— нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию (ст. 9.5 КоАП РФ);

— выполнение инженерных изысканий, подготовка проектной документации, строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства без свидетельства о допуске к соответствующим видам работ или с нарушением минимально необходимых требований к выдаче свидетельств о допуске к соответствующим видам работ (ст. 9.5.1 КоАП РФ).

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных указанными статьями, рассматривают органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного строительного надзора, в порядке, установленном КоАП РФ.

Уголовная ответственность в области строительства предусмотрена за следующие правонарушения:

— нарушение правил безопасности при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов атомной энергетики (ст. 215 УК РФ);

— нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ (ст. 216 УК РФ);

— нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов (ст. 246 УК РФ).

Контрольные вопросы и задания

1. Изложите понятие и дайте общую характеристику правового режима земель населенных пунктов.
2. Каковы особенности государственного управления землепользованием в населенных пунктах?
3. Расскажите о правовом режиме земель населенных пунктов, отнесенных к соответствующим территориальным зонам.
4. Какой порядок выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости?
5. Как организовано информационное обеспечение в градостроительной деятельности в Российской Федерации?

6. Как осуществляется планирование развития территории РФ, субъектов РФ, населенных пунктов и других муниципальных образований?

7. Охарактеризуйте правовой режим земель населенных пунктов, отнесенных к соответствующим территориальным зонам.

8. Дайте характеристику правовой охраны земель населенных пунктов.

Глава 12
ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ НЕДР, ЗЕМЕЛЬ ЭНЕРГЕТИКИ, ТРАНСПОРТА, СВЯЗИ, РАДИОВЕЩАНИЯ, ТЕЛЕВИДЕНИЯ, ИНФОРМАТИКИ, ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ЗЕМЕЛЬ ОБОРОНЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ЗЕМЕЛЬ ИНОГО СПЕЦИАЛЬНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

12.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель промышленности и иного специального назначения

Развитие производительных сил требует все большего количества земель для развития промышленного производства, энергетики, транспорта, связи, других отраслей экономики и иного специального назначения, которые представляют собой особую правовую категорию земель в составе земельного фонда РФ.

Землями промышленности, землями для разработки недр, землями энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землями для обеспечения космической деятельности, землями обороны, безопасности и землями иного специального назначения

(далее — земли промышленности и иного специального назначения) признаются земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов указанных направлений деятельности, осуществления иных специальных задач и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Согласно ЗК РФ земли промышленности и иного специального назначения в зависимости от характера специальных задач, для решения которых они используются или предназначены, подразделяются на **следующие основные виды**:

— земли промышленности;
— земли энергетики;
— земли транспорта;
— земли связи, радиовещания, телевидения, информатики;
— земли для обеспечения космической деятельности;
— земли обороны и безопасности;
— земли иного специального назначения.

Исчерпывающего перечня указанных земель нет. Земли промышленности и иного специального назначения, занятые федеральными энергетическими системами, объектами использования атомной энергии, федеральным транспортом, путями сообщения, объектами федеральной информатики и связи, объектами, обеспечивающими космическую деятельность, объектами обороны и безопасности, объектами оборонного производства, объектами, обеспечивающими статус и защиту Государственной границы РФ, другими объектами, отнесенными к ведению Российской Федерации в соответствии со ст. 71 Конституции РФ, являются федеральной собственностью.

Особенности правового режима земель промышленности и иного специального назначения.

1. Земли промышленности и иного специального назначения располагаются за границами населенных пунктов и могут предоставляться *в безвозмездное срочное пользование для сельскохозяйственного производства* и иного использования (ст. 24 ЗК РФ).

2. В связи с тем, что земли промышленности и иного специального назначения располагаются, в частности, среди

земель сельскохозяйственного назначения, необходимо соблюдение такого режима использования этих земель, который исключает негативное воздействие на сельскохозяйственное производство.

Для размещения объектов промышленности и иного специального назначения должны предоставляться в первую очередь несельскохозяйственные земли, а также земли, непригодные для сельского хозяйства, а при отсутствии таковых — угодья худшего качества. Предоставление земель для указанных целей за счет сельскохозяйственных угодий может производиться лишь в случае особой необходимости и при условии, что в данной местности нет других земель, которые могут быть использованы для указанных целей.

3. В связи с тем, что строительство объектов специального назначения осуществляется достаточно длительное время, отвод земельных участков осуществляется, как правило, по частям, с учетом очередности строительства и фактического освоения земель.

4. Размеры земельных участков, предоставленных для указанных целей, определяются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами или проектно-технической документацией.

5. Особенность правового режима земель промышленности и иного специального назначения состоит в множественности органов ведомственного управления ими.

6. Субъектами права пользования землями промышленности и иного специального назначения являются государственные предприятия (организации), а также граждане и юридические лица.

7. Характерным для земель промышленности и иного специального назначения является установление во многих случаях зон с особыми условиями землепользования и землевладения, а также и права собственности. 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.

8. Земельные участки из состава земель промышленности и иного специального назначения, которые включены

в состав зон с особыми условиями использования земель, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, но в их границах может быть введен *особый режим их использования*, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон.

Особенности правового режима этих земель учитываются при проведении зонирования территорий.

Порядок использования отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения, а также установления зон с особыми условиями использования земель данной категории, если иное не установлено ЗК РФ, определяется:

— в отношении указанных земель, находящихся в федеральной собственности, — Правительством РФ;

— в отношении указанных земель, находящихся в собственности субъектов РФ, — органами исполнительной власти субъектов РФ;

— в отношении указанных земель, находящихся в муниципальной собственности, — органами местного самоуправления.

Перевод земель промышленности и иного специального назначения или земельных участков в составе таких земель в другую категорию осуществляется в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Перевод указанных земель или земельных участков в составе этих земель, которые нарушены, загрязнены или застроены зданиями, строениями, сооружениями, подлежащими сносу (в том числе подземными), в другую категорию допускается при наличии утвержденного проекта рекультивации земель.

Перевод земель промышленности и иного специального назначения или земельных участков в составе таких земель, на которых осуществлялась деятельность, связанная с нарушением почвенного слоя, в другую категорию земель допускается только после восстановления нарушенных земель в соответствии с утвержденным проектом рекультивации земель, за исключением случаев, если такой перевод осуществляется по ходатайству исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Здесь необходимо отметить, что в соответствии со ст. 27 ЗК РФ из оборота изъяты земельные участки из состава земель промышленности и иного специального назначения, занятые находящимися в федеральной собственности следующими объектами:

— зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы;

— объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы ЗАТО;

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

— объектами организаций ФСБ России;

— объектами организаций федеральных органов государственной охраны;

— объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ;

— объектами учреждений и органов ФСИН;

— воинскими захоронениями;

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

Кроме этого, **ограничены в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности следующие земельные участки**:

— предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд (не указанные выше);

— в границах ЗАТО (не указанные выше);

— 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;

— объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы ЗАТО.

Земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Вместе с тем охранные зоны изъятых из оборота или ограниченных в обороте указанных земельных участков могут предоставляться гражданам и юридическим лицам для определенного целевого использования с учетом установленного режима.

Земли промышленности и иного специального назначения характеризуются следующими **правовыми особенностями**.

1. С экономической точки зрения земли промышленности и иного специального назначения, в отличие от земель сельскохозяйственного назначения, используются не в качестве производительной силы (средства производства), а как пространственный базис, место для расположения средств той для иной деятельности специального характера.

2. В территориальном отношении земли промышленности и иного специального назначения, в отличие от земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения, не образуют, как правило, единого, масштабного по размерам земельного массива. Эти земли либо вкраплены небольшими участками в земли сельскохозяйственного назначения или земли других категорий, либо проходят через указанные земли узкими полосами (земли железнодорожного, автомобильного, трубопроводного транспорта и пр.).

3. Особенности государственного управления землями промышленности и иного специального назначения заключаются в том, что здесь деятельность органов управления общей компетенции тесно переплетается с деятельностью ведомственных органов управления этими землями. В частности, земли транспорта находятся в ведении соответствующих органов Министерства транспорта РФ: земли железнодорожного транспорта — в ведении Федерального агентства железнодорожного транспорта (Росжелдор),

дорожные земли — в ведении Федерального дорожного агентства (Росавтодор), земли морского и речного транспорта — в ведении Федерального агентства морского и речного транспорта (Росморречфлот), земли воздушного транспорта — в ведении Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиация), земли, предназначенные для размещения Вооруженных сил РФ — в ведении Минобороны России, земли для обустройства Государственной границы РФ — в ведении ФСБ России и т.д.

4. Субъектами права пользования землями промышленности и иного специального назначения чаще всего выступают государственные учреждения, предприятия и организации, а также предприниматели, которые осуществляют хозяйственное использование земель. Указанные учреждения, предприятия, организации и предприниматели получают эти земли на праве первичного землепользования.

Возможны случаи нахождения указанных земель в пользовании отдельных общественных организаций. В строго установленных законом случаях граждане могут получать во вторичное пользование земельные участки из состава этих земель.

5. Государственные учреждения, предприятия, организации, предприниматели и граждане являются не только субъектами права пользования указанными землями, но в то же время обладают правомочиями внутрихозяйственного управления ими.

На правовой режим земель промышленности и иного специального назначения влияют следующие обстоятельства:

— объект, под который предоставлен земельный участок из состава земель промышленности и иного специального назначения;

— правовой статус субъектов, использующих данный земельный участок;

— особенности земель, на которые распространяется режим земель промышленности и иного специального назначения;

— обстановка, которая сложилась в данной местности. Так, при введении в данной местности чрезвычайной экологической ситуации осуществляется прекращение или приостановление деятельности данных объектов, если они отрицательно или неблагоприятно влияют на окружающую среду, на здоровье человека и на его генетический фонд; при придании данной местности статуса зоны экологиче-

ского бедствия допускается лишь деятельность тех несельскохозяйственных объектов, которая связана с обслуживанием проживающего на данной территории населения (железнодорожный, автомобильный транспорт, предприятия пищевой промышленности), деятельность же остальных приостанавливается и т.п.

Содержание прав и обязанностей субъектов на всех землях промышленности и иного специального назначения сводится к следующему:

— *строго целевое использование данных земельных участков*. Например, земли энергетики нельзя использовать для жилищного и дачного строительства, предпринимательской деятельности, не имеющей отношения к соответствующему целевому использованию этих земель.

Исключением из этого правила могут служить обстоятельства, предусмотренные действующим земельным законодательством или особо оговоренные в целевом назначении указанного земельного участка. Например, право аренды гражданами и юридическими лицами свободных земельных участков на полосах отвода железных дорог в пределах земель железнодорожного транспорта для сельскохозяйственного использования; право аренды или безвозмездного срочного пользования юридическими лицами и гражданами отдельных земельных участков из земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности для сельскохозяйственного, охотхозяйственного, лесохозяйственного и иного использования;

— *рациональное использование земель промышленности и иного специального назначения*, выражающееся в том, что:

а) при отводе данных участков для возведения объектов должна быть обеспечена максимальная экономия земельной площади под возводимый объект, которая достигается путем введения соответствующих научно обоснованных нормативов (норм отвода);

б) при организации территории должно обеспечиваться рациональное размещение элементов соответствующего объекта. При этом рациональная организация территории предприятий является обязательным условием охраны труда;

в) каждый субъект земельных правоотношений, которому предоставлены земли промышленности и иного специального назначения, обязан осуществлять ее благоустрой-

ство, охранные мероприятия, поддерживать их в состоянии, отвечающим целевому назначению (например, в охранных зонах воздушных линий электропередач своевременно проводить на просеках вырубку и кронирование деревьев (лесной растительности), которые могут их повредить);

— *охрана земель сельскохозяйственного назначения*. Каждый объект, возводимый на землях промышленности и иного специального назначения, поскольку значительная часть этих земель расположена в сельской местности, должен отвечать требованиям безопасности для сельскохозяйственного производства. В частности, запрещается ввод в эксплуатацию промышленных и иных объектов, не обеспеченных современными технологиями, сооружениями и установками по очистке, обезвреживанию и утилизации вредных отходов, выбросов и сбросов до уровня предельно допустимых нормативов (ст. 34 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Охрана земель сельскохозяйственного назначения осуществляется уже в ходе отвода земель для несельскохозяйственных нужд, при котором соблюдаются правила:

а) пригодные для нужд сельского хозяйства земли должны отводиться в первую очередь в сельскохозяйственное использование, а для специального несельскохозяйственного использования должны отводиться земли либо непригодные для сельского хозяйства, либо угодья худшего качества;

б) неиспользуемые земли специального назначения субъекты данного вида землепользования могут передаваться в определенных случаях гражданам и сельскохозяйственным организациям и предприятиям во временное пользование. Иначе говоря, даже при изъятии земель сельскохозяйственного назначения закон предоставляет возможность обеспечивать приоритет сельскохозяйственных целей при наличии возможностей, которые возникают в ходе хозяйственной эксплуатации земель;

— *охрана окружающей среды*. Предприятия любой формы собственности, производственного профиля и характера деятельности, а также граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность, обязаны принимать эффективные меры по соблюдению технологического режима и выполнению требований по охране природы,

рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды. В этих целях они обязаны обеспечивать соблюдение установленных нормативов качества окружающей природной среды на основе соблюдения экологически безопасных технологий и работ, надежной и эффективной работы очистных сооружений, обеззараживания и утилизации отходов с обязательным проведением мероприятий по охране и воспроизводству природных ресурсов (ст. 34—53 Федерального закона «Об охране окружающей среды»);

— *охрана самих объектов, для которых отведены земли промышленного и иного специального несельскохозяйственного назначения*, от нарушений со стороны соседствующих объектов и соседних землепользователей. С этой целью применяется введение охранительных зон со специальным режимом, которые:

а) остаются в границах прежних пользователей, находящихся по соседству, не подлежат изъятию у них;

б) наделяются особым режимом использования, направленным на обеспечение уставной производственно-хозяйственной деятельности объектов, находящихся на землях промышленного и иного специального назначения;

в) служат своего рода «буфером», предотвращающим отрицательное воздействие как от соседних землепользователей на земли промышленного и иного специального назначения, так и наоборот. Например, полосы отвода автомобильных дорог не только обеспечивают отдаление сельскохозяйственной деятельности на соседних полях от дороги, гарантируя безопасность движения на ней (от пасущегося скота, к примеру), но и обеспечивают экологическую безопасность для сельского хозяйства (травяной покров вблизи дорог, зараженный вредными веществами от выхлопных газов, вреден и опасен для потребляющего его скота).

Общий правовой режим земель специального назначения, присущий всем видам входящих в состав этих земель землепользований, действует на каждом из этих видов землепользования в преломлении к специальному режиму, установленному законом для земель промышленности, связи, транспорта и др.

Рассмотрим его подробнее применительно к отдельным видам этих земель.

12.2. Особенности правового режима отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения

Изложенные ниже особенности присущи каждому из рассматриваемых видов использования земель промышленности и иного специального назначения, что и побудило законодателя выделить эти виды в земельном законодательстве.

Особенности в правовом режиме земель, составляющих категорию земель промышленности и иного специального назначения, обусловлены наличием, наряду с общими, специальными целями, отличающимися от них, что и является определяющим в их специальных режимах.

Землями промышленности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности.

Всем промышленным предприятиям присущи особенности в правовом режиме использования земель, выражающиеся в том, что, поскольку деятельность предприятий представляет собой источник повышенной опасности для окружающих, при их размещении, а также сооружений и иных объектов, составляющих элементы этого предприятия, применяется предварительный разрешительный порядок строительства этих объектов.

В частности, определение мест строительства производится в соответствии со ст. 37 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и ст. 12 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» при наличии положительного заключения специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды, санэпиднадзора и решения органов местного самоуправления.

Экологическая и социальная безопасность предприятия обеспечивается утвержденными в установленном законом порядке природоохранительными, санитарными, строительными нормами и правилами, а также правилами, обеспечивающими необходимую охрану труда. Поэтому строительство предприятий и всех его элементов (сооружений) должно осуществляться в точном соответствии с этими

правилами (ст. 34—39 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

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 земель. Размеры земельных участков, предоставляемых для этих целей, определяются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами или проектно-технической документацией.

Земельные участки из состава земель промышленности, не изъятые из оборота, могут находиться в собственности юридических и физических лиц.

Для отдельных видов промышленности условия использования этих земель и правовой режим охранных зон могут быть установлены специальными нормативными правовыми актами.

Земельные участки для разработки полезных ископаемых организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности предоставляются после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель, восстановления ранее отработанных земель. Следует иметь в виду, что особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья предоставляются для этих целей в соответствии со ст. 79 ЗК РФ после отработки других сельскохозяйственных угодий, расположенных в границах горного отвода.

Правовой режим использования недр, а также земель, предоставленных для их разработки, регулируется Законом РФ «О недрах», федеральными законами и другими нормативными правовыми актами РФ и ее субъектов (Федеральный закон от 10.02.1999 № 32-ФЗ «О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»; постановление Правительства РФ от 04.12.2001 № 845 «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с введением налога на добычу полезных ископаемых» и др.).

Закон РФ «О недрах» вводит право федеральной собственности на недра и четко разграничивает полномочия уровней власти по распоряжению участками недр.

За субъектами РФ сохраняется право распоряжения общераспространенными полезными ископаемыми, а все остальные участки недр — месторождения углеводородного сырья, твердые полезные ископаемые, шельфовые участки — относятся к полномочиям Российской Федерации. Порядок предоставления недр в пользование по законодательству должен быть аукционным.

Особенностью земель, предоставленных для разработки недр, является то, что они не отнесены к самостоятельной категории земельного фонда РФ, не отграничиваются от других земель по непосредственному целевому назначению. Земли, предоставленные для разработки недр, отнесены ЗК РФ к землям промышленности. Поэтому на них распространяются общие положения, определяющие правовой режим этой категории земель. Однако указанные земли имеют значительную специфику в правовом режиме, которая определяется особенностью недр как самостоятельного объекта права федеральной собственности.

В соответствии с Законом РФ «О недрах» в состав земель для пользования недрами входят:

1) земельные участки для регионального геологического изучения недр;

2) земли, используемые для геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых;

3) земли для проведения разведки и добычи полезных ископаемых и для использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

4) земли, предоставленные для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) земли, предоставленные для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение;

6) земли, предоставленные для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Определенные особенности в правовом режиме указанных земель обусловлены двойной формой эксплуатации природопользования: землепользованием и недропользованием, т.е. совместным правовым регулированием. Недропользование в этом случае является основным по отно-

шению к землепользованию. Необходимость в земельном участке возникает только в связи с тем, что в пользование предоставляются недра для тех или иных нужд, т.е. землепользование служит тому, чтобы создать условия для осуществления права недропользования.

Правовой режим земельных участков, предоставленных для недропользования, характеризуется целым рядом специфических особенностей, которые обусловлены основаниями возникновения прав на земельные участки, когда в соответствии с лицензией недропользователь получает участок недр в виде горного отвода, который является основанием для земельного отвода.

Горный отвод предоставляется органами Ростехнадзора для необщераспространенных полезных ископаемых или органами исполнительной власти субъектов РФ для общераспространенных полезных ископаемых. Документы, удостоверяющие горный отвод, определяют его пространственное положение в плане, по глубине и являются неотъемлемой составной частью лицензии на пользование недрами.

Пользование землей и пользование недрами связаны самым тесным образом, хотя их зависимость в разных ситуациях неодинакова. В одних случаях пользование земельным участком является лишь предпосылкой, необходимым условием для осуществления права недропользования. Так, горнодобывающее предприятие не может быть сооружено и нормально функционировать без занятия определенного земельного участка. Данное предприятие является прежде всего пользователем недр.

Землепользование в этом случае по отношению к пользованию недрами хотя и является самостоятельным, но носит подчиненный, вспомогательный характер. С другой стороны, когда собственник земельного участка может выступать в качестве пользователя недр (например, согласно ст. 19 Закона РФ «О недрах» собственники, владельцы земельных участков имеют право использовать для нужд своего хозяйства имеющиеся на предоставленном им земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, не числящиеся на государственном балансе, в порядке, устанавливаемом органами власти субъектов РФ). В этом случае право пользования недрами представляет собой, по существу, элемент содержания права землепользования.

Предоставление земельного участка в пользование недропользователям — процесс, состоящий из ряда установленных в законе процедур (стадий): получение лицензии (разрешения), дающей право на предоставление недр в пользование; выделение горного отвода для реализации поставленной цели; предоставление земельного отвода; государственная регистрация земельного участка.

После отвода земельного участка в натуре (на местности), государственной регистрации земельного участка по месту его нахождения и получения лицензии право недропользования считается возникшим для его осуществления.

Размеры земельных участков для пользования недрами законом не определены. Их размер определяется проектом и всей проектно-технической документацией. Особенность состоит в том, что земельные участки при разработке недр необходимы не только для добычи полезных ископаемых, но и для ведения горных работ. Они делятся на безусловно необходимые и условно необходимые.

Безусловно необходимыми признаются такие земельные участки, без которых ведение работ становится или невозможным, или экономически нецелесообразным, или не соответствующим техническим нормам ведения горных работ. Условно необходимые участки — это участки, наличие которых не влечет за собой невозможности ведения горных работ.

В Законе РФ «О недрах» определено, что недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающихся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являющиеся государственной собственностью, объединены в Государственный фонд РФ. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Государственный фонд недр составляют используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории РФ как ее континентального шельфа (Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации»),

находящегося в исключительной собственности Российской Федерации, так и исключительной экономической зоны РФ (Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»).

Согласно ст. 32 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» (введенной Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ) государственный экологический надзор на континентальном шельфе представляет собой систему мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений международных договоров РФ и законодательства РФ в области охраны окружающей среды.

Субъектами пользования недрами могут быть субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств, если это не противоречит закону. Однако наряду с ними субъектами недропользования могут быть также участники простого товарищества. В отдельных случаях субъектами недропользования могут быть только государственные предприятия, например, для добычи радиоактивного сырья.

Добыча необщераспространенных полезных ископаемых может быть только промышленная, она называется горным промыслом и может производиться как государственными, так и частными предприятиями.

Горнодобывающими предприятиями могут быть комбинаты, шахты, разрезы и др. Их строительство осуществляется на основании лицензии.

Пользование недрами бывает срочным и бессрочным. Для геологического изучения недра предоставляются на срок до пяти лет, для добычи полезных ископаемых и в целях, связанных с добычей, — на срок отработки месторождения полезных ископаемых, а при добыче подземных вод — до 25 лет (ст. 10 Закона РФ «О недрах»).

Пользование недрами является платным. Статьей 39 Закона РФ «О недрах» предусмотрены следующие виды платежей:

— разовые и регулярные платежи за пользование недрами;

— сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензии.

Кроме того, пользователи недр уплачивают другие налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах.

После окончания работ, связанных с недропользованием, участки, отведенные в пользование, будут возвращены прежним пользователям земли, а значит, в обязанность субъектов недропользования входит приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для последующего использования (рекультивация земель) (постановление Правительства РФ «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы»).

Государственное управление недропользованием и предоставлением земельных участков для этих целей осуществляют Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти РФ и ее субъектов, Минприроды России, Росреестр, органы государственного экологического контроля и надзора за недропользованием и их территориальные органы и др.

В соответствии со ст. 37 Закона РФ «О недрах» (в ред. Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ) государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный надзор) и органами исполнительной власти субъектов РФ (региональный государственный надзор) согласно их компетенции в порядке, установленном соответственно Правительством РФ и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

К отношениям, связанным с осуществлением государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Задачей государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр установленного порядка пользования недрами, законодательства, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изуче-

ния, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности.

В задачи государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, входит обеспечение соблюдения всеми пользователями недр законодательства, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую среду, а также охране недр.

Основными пользователями недр в Российской Федерации являются горнодобывающие предприятия, предприятия нефтяной и газовой промышленности, которые имеют специфические особенности в правовом режиме предоставленных им земельных участков для целей недропользования.

Размеры горного отвода должны соответствовать производственной мощности и сроку действия соответствующего предприятия. Размеры земельного участка для ведения работ вовсе не обязательно должны соответствовать площади поверхности над горным отводом.

Специфика предоставляемых земельных участков недропользования выражается в том, что:

— строительство горнодобывающих и других предприятий осуществляется на основании лицензии, в соответствии с которой будущему предприятию выдается горный отвод, при определении границ данного отвода учитываются размеры участка недр, определяющие объект пользования и зоны влияния работ, связанных с пользованием недрами;

— предприятие, являющееся пользователем недр, получившее горный отвод, имеет исключительное право осуществлять добычу полезных ископаемых в границах горного отвода в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с пользованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия данного предприятия;

— деятельность специального предприятия лимитируется целым рядом факторов:

а) соображениями национальной безопасности, в интересах которой может ограничиваться пользование отдельными участками недр (ст. 8 Закона РФ «О недрах»);

б) интересами жизни и здоровья людей, национальной безопасности и охраны окружающей среды, вследствие которых может полностью запрещаться пользование

недрами на территориях пригородных зон, объектов промышленности, транспорта, связи; может быть частично или полностью запрещено в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде;

в) статусом особо охраняемых территорий, на которых пользование недрами производится в соответствии с этим статусом;

г) особенностью добываемого из недр сырья и захоронения радиоактивных отходов и токсичных веществ;

д) площадями залегания полезных ископаемых. Например, проектирование необходимых для специальных предприятий хозяйственных объектов разрешается только после получения данных об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки; самовольная застройка площадей полезных ископаемых влечет за собой административную ответственность в виде штрафа, налагаемого на виновных должностных лиц.

Основными требованиями к рациональному использованию и охране недр являются:

— соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;

— обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;

— проведение геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

— проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, не связанных с добычей полезных ископаемых;

— обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;

— охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений;

— предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с пользованием недрами, и накопления

промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого водоснабжения.

В случае нарушения этих требований право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено, прекращено соответствующими государственными органами.

При нарушении установленного порядка пользования недрами, нарушении Закона РФ «О недрах», нарушении права собственности на геологическую и иную информацию о недрах, неприведении участков земли, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования, и т.д. лица, виновные в этом, несут уголовную и административную ответственность в соответствии с законодательством РФ и ее субъектов.

Вред, причиненный пользователю недр в результате деятельности предприятий, органов государственной власти, должностных лиц и граждан, виновных в нарушении естественных свойств недр, подлежит возмещению за счет средств предприятий, организаций, граждан, средств соответствующих бюджетов. Вред, причиненный государству в результате деятельности пользователя недр, виновного в выборочной отработке богатых участков месторождений полезных ископаемых, подлежит возмещению за счет собственных средств пользователя недр.

Государственный геологический контроль осуществляется Росприроднадзором, являющимся органом государственного геологического контроля, и Ростехнадзором, являющимся органом государственного горного надзора, их территориальными органами во взаимодействии с иными контрольными органами, органами государственной власти субъектов РФ (постановление Правительства РФ от 12.05.2005 № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»).

Землями энергетики признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов энергетики.

В целях обеспечения деятельности организаций и объектов энергетики могут предоставляться земельные участки для размещения:

— гидроэлектростанций, атомных станций, ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радио-

активных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, тепловых станций и других электростанций, обслуживающих их сооружений и объектов;

— объектов электросетевого хозяйства и иных объектов электроэнергетики.

Для обеспечения безопасного и безаварийного функционирования, безопасной эксплуатации объектов электросетевого хозяйства и иных объектов электроэнергетики устанавливаются охранные зоны с особыми условиями использования земельных участков независимо от категории земель, в состав которых входят эти земельные участки.

Порядок установления таких охранных зон и использования соответствующих земельных участков определяется постановлением Правительства РФ от 24.02.2009 № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон».

Охранные зоны устанавливаются для всех объектов электросетевого хозяйства исходя из требований к границам установления охранных зон. Границы охранной зоны в отношении отдельного объекта электросетевого хозяйства определяются организацией, которая владеет им на праве собственности или ином законном основании.

В охранных зонах запрещается осуществлять любые действия, которые могут нарушить безопасную работу объектов электросетевого хозяйства, в том числе привести к их повреждению или уничтожению, и (или) повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан и имуществу физических или юридических лиц, а также повлечь нанесение экологического ущерба и возникновение пожаров, в частности набрасывать на провода и опоры воздушных линий электропередачи посторонние предметы, а также подниматься на эти опоры; размещать любые объекты и предметы (материалы) в пределах проходов и подъездов для доступа к объектам электросетевого хозяйства, а также проводить любые работы и возводить сооружения, которые могут препятствовать доступу к объектам электросетевого хозяйства; находиться в пределах огороженной территории и помещениях распределительных устройств и подстанций, разводить огонь в пределах охранных зон; размещать свалки; производить работы ударными механизмами, производить

сброс и слив едких и коррозионных веществ и горюче-смазочных материалов (в охранных зонах подземных кабельных линий электропередачи) и др.

Помимо этого в охранных зонах, установленных для объектов электросетевого хозяйства напряжением свыше 1000 вольт запрещается: складировать любые материалы; размещать детские и спортивные площадки, стадионы, рынки, торговые точки, полевые станы, загоны для скота, гаражи и стоянки всех видов машин и механизмов, за исключением гаражей — стоянок автомобилей, принадлежащих физическим лицам, проводить мероприятия, связанные с большим скоплением людей, не занятых выполнением разрешенных в установленном порядке работ (в охранных зонах воздушных линий электропередачи); запускать летательные аппараты и воздушных змеев (в охранных зонах воздушных линий электропередачи); бросать якоря с судов и осуществлять их проход с отданными якорями, цепями, лотами, волокушами и тралами (в охранных зонах подводных кабельных линий электропередачи); осуществлять проход судов с поднятыми стрелами кранов и других механизмов (в охранных зонах воздушных линий электропередачи).

В пределах охранных зон без письменного решения о согласовании сетевых организаций юридическим и физическим лицам запрещаются: строительство, капитальный ремонт, реконструкция или снос зданий и сооружений; горные, взрывные, мелиоративные работы; посадка и вырубка деревьев и кустарников; дноуглубительные, землечерпальные и погрузочно-разгрузочные работы, добыча водных ресурсов придонными орудиями лова, устройство водопоев, колка и заготовка льда (в охранных зонах подводных кабельных линий электропередачи); проход судов, у которых расстояние по вертикали от верхнего крайнего габарита с грузом или без груза до нижней точки провеса проводов переходов воздушных линий электропередачи через водоемы менее минимально допустимого расстояния; проезд машин и механизмов, имеющих общую высоту с грузом или без груза от поверхности дороги более 4,5 м (в охранных зонах воздушных линий электропередачи); земляные работы на глубине более 0,3 м (на вспахиваемых землях на глубине более 0,45 м), а также планировка

грунта (в охранных зонах подземных кабельных линий электропередачи); полив сельскохозяйственных культур в случае, если высота струи воды может составить свыше 3 м (в охранных зонах воздушных линий электропередачи); полевые сельскохозяйственные работы с применением сельскохозяйственных машин и оборудования высотой более 4 м (в охранных зонах воздушных линий электропередачи) или полевые сельскохозяйственные работы, связанные с вспашкой земли (в охранных зонах кабельных линий электропередачи).

В случае если охранные зоны установлены на сельскохозяйственных угодьях, проведение плановых работ по техническому обслуживанию объектов электросетевого хозяйства осуществляется в период, когда эти угодья не заняты сельскохозяйственными культурами или когда возможно обеспечение сохранности этих культур.

При совпадении (пересечении) охранной зоны с полосой отвода и (или) охранной зоной железных дорог, полосой отвода и (или) придорожной полосой автомобильных дорог, охранными зонами трубопроводов, линий связи и других объектов проведение работ, связанных с эксплуатацией этих объектов, на совпадающих участках территорий осуществляется заинтересованными лицами по согласованию в соответствии с законодательством РФ, регламентирующим порядок установления и использования охранных зон, придорожных зон, полос отвода соответствующих объектов с обязательным заключением соглашения о взаимодействии в случае возникновения аварии.

Для обеспечения безаварийного функционирования и эксплуатации объектов электросетевого хозяйства в охранных зонах сетевыми организациями или организациями, действующими на основании соответствующих договоров с сетевыми организациями, осуществляются:

— прокладка и содержание просек вдоль воздушных линий электропередачи и по периметру подстанций и распределительных устройств в случае, если указанные зоны расположены в лесных массивах и зеленых насаждениях;

— вырубка и опиловка деревьев и кустарников в пределах минимально допустимых расстояний до их крон, а также вырубка деревьев, угрожающих падением.

Сетевые организации при содержании просек обязаны обеспечивать:

— содержание просеки в пожаробезопасном состоянии в соответствии с требованиями правил пожарной безопасности в лесах;

— поддержание ширины просек в размерах, предусмотренных проектами строительства объектов электросетевого хозяйства и требованиями, определяемыми в порядке, установленном законодательством РФ, путем вырубки, обрезки крон деревьев (кустарников) и иными способами;

— вырубку или обрезку крон деревьев (лесных насаждений), произрастающих на просеках, высота которых превышает 4 м.

Размеры земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети, устанавливаются в соответствии с постановлением Правительства РФ от 11.08.2003 № 486 «Об утверждении Правил определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети».

Воздушная линия электропередачи размещается на обособленных земельных участках, отнесенных в установленном порядке к землям промышленности и иного специального назначения или землям поселений и предназначенных для установки опор указанных линий.

Конкретные размеры земельных участков для установки опор воздушных линий электропередачи (опор линий связи, обслуживающих электрические сети) определяются исходя из необходимости закрепления опор в земле, размеров и типов опор, несущей способности грунтов и необходимости инженерного обустройства площадки опоры с целью обеспечения ее устойчивости и безопасной эксплуатации.

Решения о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения принимаются в соответствии с земельным законодательством, законодательством о градостроительной деятельности, законодательством об охране окружающей среды и с учетом выводов экспертиз, проводившихся общественными организациями.

Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» определены полномочия в принятии решений по созданию и размещению объектов атомной энергетики и земель для этих целей (ст. 28).

В соответствии со ст. 24.1 указанного Федерального закона (введенной Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ) уполномоченный федеральный орган исполнительной власти осуществляет федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии, направленный на предупреждение, выявление и пресечение нарушений осуществляющими деятельность в области использования атомной энергии юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами требований, установленных в соответствии с международными договорами РФ, Федеральным законом «Об использовании атомной энергии», другими федеральными законами и иными нормативными.

Постановления о сооружении и о месте размещения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территориях ЗАТО, принимаются Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, на территориях которых предполагается размещение и сооружение указанных объектов. Следует иметь в виду, что основная часть земель атомной энергетики изъята из оборота.

Решения о месте размещения и о сооружении радиационных источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов, находящихся в собственности субъектов РФ, принимаются органами государственной власти субъектов РФ, на территориях которых предполагаются их размещение и сооружение, а находящихся в муниципальной собственности — органами местного самоуправления, на территориях которых предполагается их размещение и сооружение.

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.

В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов *железнодорожного транспорта* могут предоставляться земельные участки:

— для размещения железнодорожных путей;

— размещения, эксплуатации, расширения и реконструкции строений, зданий, сооружений, в том числе желез-

нодорожных вокзалов, железнодорожных станций, а также устройств и других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта;

— установления полос отвода и охранных зон железных дорог.

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 установлен постановлением Правительства РФ от 12.10.2006 № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог».

Нормы отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также нормы расчета охранных зон железных дорог утверждаются Минтрансом России.

В границах полосы отвода заинтересованная организация обязана обеспечить следующий режим использования земельных участков:

— не допускать размещения капитальных зданий и сооружений, многолетних насаждений и других объектов, ухудшающих видимость железнодорожного пути и создающих угрозу безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта;

— не допускать в местах расположения водопроводных и канализационных сетей, водозаборных сооружений и других инженерных коммуникаций строительство и размещение каких-либо зданий и сооружений, проведение сельскохозяйственных работ;

— не допускать в местах прилегания к сельскохозяйственным угодьям разрастание сорной травянистой и древесно-кустарниковой растительности;

— не допускать в местах прилегания к лесным массивам скопление сухостоя, валежника, порубочных остатков и других горючих материалов;

— отделять границу полосы отвода от опушки естественного леса противопожарной опашкой шириной от 3 до 5 м или минерализованной полосой шириной не менее 3 м.

Размещение инженерных коммуникаций, линий электропередачи, связи, магистральных газо-, нефтепроводов и других линейных сооружений в границах полосы отвода допускается только по согласованию с заинтересованной организацией.

В границах охранных зон в целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта могут быть установлены запреты или ограничения на осуществление следующих видов деятельности: строительство капитальных зданий и сооружений, устройство временных дорог, вырубка древесной и кустарниковой растительности, удаление дернового покрова, проведение земляных работ, за исключением случаев, связанных с производственной необходимостью; распашка земель; выпас скота; выпуск поверхностных и хозяйственно-бытовых вод.

В целях обеспечения *дорожной деятельности* могут предоставляться земельные участки для размещения автомобильных дорог, а также объектов дорожного сервиса, объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, стационарных постов органов внутренних дел; для установления полос отвода автомобильных дорог.

Земельные участки в границах полос отвода автомобильных дорог могут предоставляться в установленном ЗК РФ порядке гражданам и юридическим лицам для размещения объектов дорожного сервиса. Для создания необходимых условий использования автомобильных дорог и их сохранности, обеспечения соблюдения требований безопасности дорожного движения и обеспечения безопасности граждан создаются придорожные полосы автомобильных дорог.

Установление границ полос отвода автомобильных дорог и границ придорожных полос автомобильных дорог, использование таких полос отвода и придорожных полос осуществляются в соответствии с законодательством РФ

об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности (Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Границы полосы отвода автомобильной дороги определяются на основании документации по планировке территории с учетом утверждаемых Правительством РФ норм отвода земель для размещения указанных объектов.

В границах полосы отвода автомобильной дороги, за исключением случаев, предусмотренных указанным Федеральным законом, запрещаются:

— выполнение работ, не связанных со строительством, с реконструкцией, капитальным ремонтом, ремонтом и содержанием автомобильной дороги, а также с размещением объектов дорожного сервиса;

— размещение зданий, строений, сооружений и других объектов, не предназначенных для обслуживания автомобильной дороги, ее строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания и не относящихся к объектам дорожного сервиса;

— распашка земельных участков, покос травы, осуществление рубок и повреждение лесных насаждений и иных многолетних насаждений, снятие дерна и выемка грунта, за исключением работ по содержанию полосы отвода автомобильной дороги или ремонту автомобильной дороги, ее участков;

— выпас животных, а также их прогон через автомобильные дороги вне специально установленных мест, согласованных с владельцами автомобильных дорог;

— установка рекламных конструкций, не соответствующих требованиям технических регламентов и (или) нормативным правовым актам о безопасности дорожного движения;

— установка информационных щитов и указателей, не имеющих отношения к обеспечению безопасности дорожного движения или осуществлению дорожной деятельности.

Земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги, предназначенные для размещения объектов дорожного сервиса, могут предоставляться гражданам или юридическим лицам для размещения таких объектов.

Земельные участки для размещения объектов дорожного сервиса в границах полосы отвода автомобильной дороги федерального значения предоставляются Росавтодором или государственной компанией «Российские автомобильные дороги» в случае, если автомобильные дороги переданы ей в доверительное управление.

Порядок установления и использования полос отвода автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения может устанавливаться соответственно Минтрансом России, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления.

Для автомобильных дорог, за исключением автомобильных дорог, расположенных в границах населенных пунктов, устанавливаются придорожные полосы.

В зависимости от класса и (или) категории автомобильных дорог с учетом перспектив их развития ширина каждой придорожной полосы устанавливается в размере в соответствии со ст. 26 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Строительство, реконструкция в границах придорожных полос автомобильной дороги объектов капитального строительства, объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, объектов дорожного сервиса, установка рекламных конструкций, информационных щитов и указателей допускаются при наличии согласия в письменной форме владельца автомобильной дороги, содержащего обязательные для исполнения технические требования и условия, а также с учетом требований градостроительного законодательства.

Порядок установления и использования придорожных полос автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения может устанавливаться соответственно Минтрансом России, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления.

Указом Президента РФ от 27.06.1998 № 728 «О дополнительных мерах по развитию сети автомобильных дорог общего пользования в Российской Федерации» признано целесообразным создание и развитие в Российской Феде-

рации сети платных автомобильных дорог общего пользования при условии, что проезд по автомобильной дороге может быть платным при наличии возможности бесплатного проезда в том же направлении по другим автомобильным дорогам.

Земли для железнодорожного и автомобильного транспорта могут предоставляться для временного пользования (в аренду).

Во временное пользование земли отводятся на период строительства (реконструкции, капитального ремонта) дороги под сосредоточенные резервы, карьеры, необходимые только на период строительства дороги, временные жилые городки строителей, временные производственные базы и сооружения, временные подъездные и объездные дороги и на другие цели.

По окончании строительства (реконструкции, капитального ремонта) участки земель, отведенные под указанные сооружения, подлежат возврату тем землепользователям, из земель которых они были отведены, при этом земли, ранее использовавшиеся в сельском или лесном хозяйстве, возвращаются прежним землепользователям в состоянии, пригодном для ведения сельского или лесного хозяйства.

На отдельных земельных участках (их частях), расположенных вдоль полосы отвода железных и автомобильных дорог, могут устанавливаться особые условия землепользования. Это участки, необходимые для обеспечения сохранности, устойчивости и прочности необходимых дорожных сооружений, в том числе: полосы леса, прилегающие к дорогам; места, подверженные оползням, селям, снежным обвалам; склоны, косогоры, движущиеся пески и др. Так, например, запрещается вырубка лесных насаждений на участках, где это может отражаться на устойчивости склонов (косогоров), прилегающих к дороге. Защитные полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей и автомобильных дорог, служат для защиты от неблагоприятных природных явлений, снижения негативного воздействия на окружающую среду, шумопоглощения.

В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов *морского, внутреннего водного транспорта* могут предоставляться земельные участки:

— для размещения искусственно созданных внутренних водных путей;

— 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;

— выделения береговой полосы.

На территориях, которые примыкают к береговой линии морей, рек, каналов, озер и водохранилищ, устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. Данные территории являются водоохранными зонами.

В границах водоохранных зон запрещаются:

1) использование сточных вод для удобрения почв;

2) размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;

3) осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений;

4) движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

В границах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности.

В границах прибрежных защитных полос наряду с указанными ограничениями запрещаются:

1) распашка земель;

2) размещение отвалов размываемых грунтов;

3) выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

В границах водоохранных зон допускаются проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечива-

ющими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды.

Береговая полоса (полоса земли вдоль береговой линии водного объекта) — предназначается для общего безвозмездного пользования. Ширина береговой полосы — 20 м от края воды вглубь берега при среднемноголетнем уровне воды на свободных реках и нормальном уровне воды на искусственно созданных внутренних водных путях. На берегу, имеющем уклон более 45°С, береговая полоса определяется от края берега вглубь берега.

Береговая полоса внутренних водных путей выделяется для работ, связанных с судоходством и сплавом по внутренним водным путям, вне территории населенных пунктов. Порядок выделения береговой полосы и пользование ею определяется Кодексом внутреннего водного транспорта РФ.

Бассейновые органы государственного управления на внутреннем водном транспорте имеют право:

— пользоваться береговой полосой для проведения работ по обеспечению судоходства и строительству зданий, строений и сооружений для этих целей в порядке, установленном законодательством РФ;

— устанавливать на береговой полосе береговые средства навигационного оборудования;

— осуществлять рубки произрастающих на береговой полосе деревьев и кустарников для обеспечения безопасности судоходства, в том числе видимости береговых средств навигационного оборудования, а также для геодезического обоснования при съемках участков русел рек. Установка береговых средств навигационного оборудования и прокладка просек для обеспечения их видимости могут проводиться также за пределами береговой полосы в порядке, установленном лесным и водным законодательством РФ;

— использовать безвозмездно для проведения указанных в настоящем пункте работ грунт, камень, гравий, деревья и кустарники, находящиеся в пределах береговой полосы;

— разрешать устройство временных сооружений для причаливания, швартовки и стоянки судов и иных плавучих объектов, погрузки, выгрузки и хранения грузов, посадки на суда и высадки с судов пассажиров по согла-

сованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти в установленном порядке;

— разрешать строительство временных строений и проведение других необходимых работ в случаях непредвиденных зимовок судов или транспортных происшествий с судами.

Лица, использующие береговую полосу для проведения временных работ, после их окончания обязаны очистить береговую полосу и обустроить ее. Не допускается использовать береговую полосу для осуществления хозяйственной и иной деятельности, если такая деятельность несовместима с обеспечением безопасности судоходства.

Право пользования береговой полосой не распространяется на особо охраняемые природные территории, территории гидротехнических сооружений, земельные участки, на которых размещены мелиоративные сооружения, полосы отвода автомобильных и железных дорог, земельные участки, укрепленные специальными сооружениями, и на другие земли, предусмотренные земельным и иным законодательством РФ.

Предоставление земельных участков, расположенных в пределах береговой полосы, и выделение участков акватории внутренних водных путей, строительство на них каких-либо зданий, строений и сооружений осуществляются в порядке, установленном земельным и водным законодательством РФ, по согласованию с бассейновыми органами государственного управления на внутреннем водном транспорте.

Пользование береговой полосой в пределах внутренних водных путей на участках пограничных зон РФ осуществляется в соответствии с законодательством РФ и по согласованию с ФСБ России.

Запрещается оставление на водных объектах и на береговой полосе в пределах внутренних водных путей безнадзорных судов, сооружений, оказывающих негативное влияние на состояние внутренних водных путей и береговой полосы и (или) затрудняющих их использование.

Особые условия пользования береговой полосой устанавливаются Правительством РФ.

В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов *воздушного транспорта* могут предоставляться земельные участки для размещения аэропор-

тов[1], аэродромов[2], аэровокзалов, взлетно-посадочных полос, дорог и подъездных путей к предприятиям и сооружениям воздушного транспорта, для других наземных объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов воздушного транспорта.

Земельный участок, предназначенный для размещения аэродрома, аэропорта или объекта единой системы организации воздушного движения, поверхностный водный объект, предназначенный для размещения аэродрома, предоставляются в соответствии с земельным и водным законодательством РФ (ст. 43 ВзК РФ).

Использование водных объектов для взлета, посадки воздушных судов (в том числе с обустройством на акватории водного объекта посадочных площадок и аэродромов, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов), кроме разового взлета, разовой посадки, осуществляется на основании и условиях договора водопользования, заключаемого в установленном порядке, и в соответствии с требованиями правил охраны жизни людей на водных объектах, утвержденных органами государственной власти субъектов РФ.

Строительство и реконструкция аэродромов, аэропортов и объектов единой системы организации воздушного движения должны быть согласованы с соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ.

Необходимо отметить, помимо земель воздушного транспорта, закрепленных в постоянное пользование, также имеются специальные зоны (приаэродромные территории), на которых существенно ограничиваются права смежных землепользователей.

Проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а также строительство и реконструкция промышленных, сельскохозяйственных и иных объек-

---

[1] Аэропорт — комплекс сооружений, включающий в себя аэродром, аэровокзал, другие сооружения, предназначенный для приема и отправки воздушных судов, обслуживания воздушных перевозок и имеющий для этих целей необходимые оборудование, авиационный персонал и других работников.

[2] Аэродром — участок земли или акватория с расположенными на нем зданиями, сооружениями и оборудованием, предназначенный для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов.

тов в пределах приаэродромной территории должны проводиться с соблюдением требований безопасности полетов воздушных судов, с учетом возможных негативных воздействий оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на здоровье граждан и деятельность юридических лиц и по согласованию с собственником аэродрома.

Размещение линий связи и линий электропередачи, сооружений различного назначения в районе аэродрома — в зоне действия систем посадки, вблизи объектов радиолокации и радионавигации, предназначенных для обеспечения полетов воздушных судов, — и размещение радиоизлучающих объектов должны согласовываться с уполномоченным органом в области использования воздушного пространства, органами единой системы организации воздушного движения, а также с федеральными органами исполнительной власти в соответствии с ведомственной принадлежностью юридических лиц, осуществляющих права владения или пользования системами посадки, объектами радиолокации и радионавигации.

Необходимо отметить, что территория аэропорта, включая зоны расположения радиомаяков, объекты управления воздушным движением, радио- и светотехнического оборудования аэродромов, авиатопливообеспечения и коммерческие склады имеют ограждение по всему периметру с предупредительными аншлагами, запрещающими проникновение в контролируемые зоны.

Руководители авиационных (предприятий) организаций и их работники несут ответственность за соблюдение требований по охране окружающей природной среды, ее состояние, повседневный надзор за соблюдением действующих норм, правил и требований по охране окружающей среды в процессе производства технического обслуживания и ремонта авиационной техники в местах постоянного и временного базирования воздушных судов.

В подавляющем большинстве случаев право землепользования, возникшее у транспортных органов, носит бессрочный характер. Однако в виде исключения оно может быть установлено и на определенный срок. Такое положение возможно в случаях, когда земли отводятся для каких-нибудь временных надобностей (например, для возведения сооружений временного типа, прокладки временных дорог).

Органы транспорта могут не только сами пользоваться отведенными им землями, но и передавать их во вторичное

пользование другим учреждениям, предприятиям и организациям в аренду.

В целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов *трубопроводного транспорта* могут предоставляться земельные участки:

— для размещения нефтепроводов, газопроводов, иных трубопроводов;

— размещения объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов трубопроводного транспорта;

— установления охранных зон с особыми условиями использования земельных участков.

Для исключения возможности повреждения трубопроводов (при любом виде их прокладки) устанавливаются охранные зоны. Границы охранных зон, на которых размещены объекты трубопроводного транспорта, определяются на основании строительных норм и правил, Правил охраны магистральных трубопроводов, утвержденных постановлением Госгортехнадзора России от 22.04.1992 № 9, других утвержденных в установленном порядке нормативных документов.

Земельные участки, входящие в охранные зоны трубопроводов, не изымаются у землепользователей и используются ими для проведения сельскохозяйственных и иных работ с обязательным соблюдением требований указанных Правил.

В охранных зонах трубопроводов запрещается производить всякого рода действия, могущие нарушить нормальную эксплуатацию трубопроводов либо привести к их повреждению, в частности:

— перемещать, засыпать и ломать опознавательные и сигнальные знаки, контрольно-измерительные пункты;

— открывать люки, калитки и двери необслуживаемых усилительных пунктов кабельной связи, ограждений узлов линейной арматуры, станций катодной и дренажной защиты, линейных и смотровых колодцев и других линейных устройств, открывать и закрывать краны и задвижки, отключать или включать средства связи, энергоснабжения и телемеханики трубопроводов;

— устраивать всякого рода свалки, выливать растворы кислот, солей и щелочей;

— разрушать берегоукрепительные сооружения, водопропускные устройства, земляные и иные сооружения

(устройства), предохраняющие трубопроводы от разрушения, а прилегающую территорию и окружающую местность — от аварийного разлива транспортируемой продукции;

— бросать якоря, проходить с отданными якорями, цепями, лотами, волокушами и тралами, производить дноуглубительные и землечерпальные работы;

— разводить огонь и размещать какие-либо открытые или закрытые источники огня.

В охранных зонах трубопроводов без письменного разрешения предприятий трубопроводного транспорта запрещается:

— возводить любые постройки и сооружения;

— высаживать деревья и кустарники всех видов, складировать корма, удобрения, материалы, сено и солому, располагать коновязи, содержать скот, выделять рыбопромысловые участки, производить добычу рыбы, а также водных животных и растений, устраивать водопои, производить колку и заготовку льда;

— сооружать проезды и переезды через трассы трубопроводов, устраивать стоянки автомобильного транспорта, тракторов и механизмов, размещать сады и огороды;

— производить мелиоративные земляные работы, сооружать оросительные и осушительные системы;

— производить всякого рода открытые и подземные, горные, строительные, монтажные и взрывные работы, планировку грунта.

Полевые сельскохозяйственные работы в охранных зонах трубопроводов производятся землепользователями с предварительным уведомлением предприятия трубопроводного транспорта об их начале.

На орошаемых землях, находящихся в охранных зонах трубопроводов, работы, связанные с временным затоплением земель, производятся по согласованию между землепользователем и предприятием трубопроводного транспорта.

Любые работы и действия, производимые в охранных зонах трубопроводов, кроме ремонтно-восстановительных и сельскохозяйственных работ, могут выполняться только по получении «Разрешения на производство работ в охранной зоне магистрального трубопровода» от предприятия трубопроводного транспорта.

В соответствии со ст. 28 Федерального закона от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и отнесенные к категории земель промышленности, энергетики, недропользования или транспорта, для строительства, эксплуатации и ремонта объектов систем газоснабжения передаются организациям — собственникам систем газоснабжения безвозмездно на основании решений органов власти, к полномочиям которых данный вопрос отнесен земельным законодательством РФ.

Предоставление земельных участков, принадлежащих другим собственникам, осуществляется с согласия собственников земельных участков на основании договоров, заключаемых между собственниками земельных участков или уполномоченными ими лицами и организацией — собственником системы газоснабжения.

Организация — собственник системы газоснабжения или уполномоченная им эксплуатирующая организация после завершения намеченных работ на земельном участке, переданном такой организации во временное пользование, обязана рекультивировать земельный участок и передать его владельцу, пользователю или арендатору по акту в установленном порядке; возместить в согласованных размерах владельцу, пользователю или арендатору земельного участка понесенные ими убытки.

Организации, в ведении которых находятся объекты системы газоснабжения, расположенные в лесах, обязаны содержать охранные зоны объектов системы газоснабжения в пожаробезопасном состоянии; проводить намеченные работы, вырубать деревья (кустарники) в охранных зонах объектов системы газоснабжения и за пределами таких зон в порядке, установленном лесным законодательством.

При возникновении на объекте системы газоснабжения аварии, катастрофы организация — собственник такой системы или уполномоченная им эксплуатирующая организация имеет право беспрепятственной доставки необходимых сил и средств к месту аварии, катастрофы и обязана в полном объеме возместить нанесенный ею ущерб собственнику земельного участка, по территории которого осуществлялась доставка необходимых сил и средств. Не разрешается препятствовать организации — собственнику системы газоснабжения или уполномоченной ею организа-

ции в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту объектов системы газоснабжения, ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф.

Владельцы указанных земельных участков при их хозяйственном использовании не могут строить какие-либо здания, строения, сооружения в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения без согласования с организацией — собственником системы газоснабжения или уполномоченной ею организацией.

В целях создания условий для строительства и реконструкции объектов автомобильного, водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта может осуществляться резервирование земель. Порядок резервирования земель для указанных целей устанавливается федеральными законами.

Землями связи, радиовещания, телевидения, информатики признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов связи, радиовещания, телевидения, информатики.

В целях обеспечения связи (кроме космической связи), радиовещания, телевидения, информатики могут предоставляться земельные участки для размещения объектов соответствующих инфраструктур, включая:

— эксплуатационные предприятия связи, на балансе которых находятся радиорелейные, воздушные, кабельные линии связи и соответствующие полосы отчуждения;

— кабельные, радиорелейные и воздушные линии связи и линии радиофикации на трассах кабельных и воздушных линий связи и радиофикации и соответствующие охранные зоны линий связи;

— подземные кабельные и воздушные линии связи и радиофикации и соответствующие охранные зоны линий связи;

— наземные и подземные необслуживаемые усилительные пункты на кабельных линиях связи и соответствующие охранные зоны;

— наземные сооружения и инфраструктуру спутниковой связи.

Федеральный закон «О связи» относит к землям связи земельные участки, предоставленные для нужд связи в постоянное (бессрочное) или безвозмездное срочное

пользование, аренду либо передаваемые на праве ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) для строительства и эксплуатации сооружений связи.

Предоставление земельных участков организациям связи, порядок (режим) пользования ими, в том числе установление охранных зон сетей связи и сооружений связи и создание просек для размещения сетей связи, основания, условия и порядок изъятия этих земельных участков устанавливаются земельным законодательством РФ.

Размеры таких земельных участков, в том числе земельных участков, предоставляемых для установления охранных зон и просек, определяются в соответствии с нормами отвода земель для осуществления соответствующих видов деятельности, градостроительной и проектной документацией.

Земельные участки данного вида хозяйственных объектов можно подразделить на три основных вида: земельные участки, занятые под служебными зданиями и предприятиями связи, радиовещания, телевидения и т.п.; земельные участки, занятые под опорами воздушных линий связи; земельные участки, под которыми находятся подземные кабельные сети и которые являются охранной зоной для последних.

Если к служебным зданиям и предприятиям линий связи предъявляются обычные требования (ограждение от доступа посторонних лиц, благоустройство территории, ее рациональная организация и т.п.), то к линейным сооружениям есть особые требования, которые сводятся к следующему:

— обеспечение охранных зон подземных кабелей, которые должны быть отмечены установленными знаками на местности. В данной зоне запрещается без письменного согласия организаций, в ведении которых находятся линии связи и радиофикации, осуществлять земляные работы, в том числе строительные, монтажные, взрывные и т.п., на глубине более 0,3 м, а также планировку грунта при помощи бульдозеров и экскаваторов, проводить геологосъемочные, поисковые, геодезические и другие изыскательские работы, связанные с устройством скважин, шурфов и взятием проб грунта, производить посадку деревьев, располагать полевые станы, содержать скот, устраивать проезды и стоянки транспорта и т.п.

Нарушение правил охраны линий и сооружений связи наказывается в административном порядке, а если это нарушение повлекло за собой повреждение кабельной линии междугородной связи с перерывом связи, то наказание наступает в уголовном порядке;

— обязанность всех субъектов земельных правоотношений осуществлять все зависящие от них меры по обеспечению нормального функционирования линий воздушной связи и охраны кабельных подземных линий. В частности, прокладка воздушных и кабельных линий может быть осуществлена по любым участкам, принадлежащим любым организациям и гражданам, независимо от формы собственности и характера деятельности; лица, владеющие земельными участками, по которым проложены воздушные или подземные кабельные линии связи, обязаны допускать владельцев линий связи для ремонта и обслуживания данных коммуникаций;

— в отличие от земель транспорта, в которых значительный удельный вес занимает «ленточное» землепользование, земли связи под коммуникациями бывают двух вариантов: совокупность мелких участков под опорами линий электропередачи (телефонной и другой связи), разбросанные по значительной территории, и «ленточные» охранные территории подземных кабелей.

Организации связи по договору с собственником или иным владельцем зданий, опор линий электропередачи, контактных сетей железных дорог, столбовых опор, мостов, коллекторов, туннелей, в том числе туннелей метрополитена, железных и автомобильных дорог и других инженерных объектов и технологических площадок, а также полос отвода, в том числе полос отвода железных дорог и автомобильных дорог, могут осуществлять на них строительство, эксплуатацию средств связи и сооружений связи. При этом собственник или иной владелец указанного недвижимого имущества вправе требовать от организации связи соразмерную плату за пользование этим имуществом, если иное не предусмотрено федеральными законами.

В случае если недвижимое имущество, принадлежащее гражданину или юридическому лицу, в результате осуществления строительства, эксплуатации средств связи и сооружений связи не может использоваться в соответствии с его назначением, собственник или иной владелец в судебном

порядке вправе требовать расторжения договора с организацией связи об использовании этого имущества.

При переносе или переустройстве линий связи и сооружений связи, необходимых для осуществления строительства, расширения территорий поселений, капитального ремонта, реконструкции зданий, строений, сооружений, дорог и мостов, освоения новых земель, переустройства систем мелиорации, разработки месторождений полезных ископаемых и иных нужд организации связи, возмещаются расходы, связанные с этими мероприятиями.

Возмещение может осуществляться по соглашению сторон в денежной форме или посредством переноса (переустройства) линий связи и сооружений связи заказчиком строительства за свой счет в соответствии с техническими условиями, выдаваемыми организацией связи, и стандартами.

Землями для обеспечения космической деятельности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов космической деятельности.

В целях обеспечения космической деятельности могут предоставляться земельные участки для размещения наземных объектов космической инфраструктуры, включая космодромы, стартовые комплексы и пусковые установки, командно-измерительные комплексы, центры и пункты управления полетами космических объектов, пункты приема, хранения и переработки информации, базы хранения космической техники, районы падения отделяющихся частей ракет, полигоны приземления космических объектов и взлетно-посадочные полосы, объекты экспериментальной базы для отработки космической техники, центры и оборудование для подготовки космонавтов, другие наземные сооружения и технику, используемые при осуществлении космической деятельности.

Объекты космической инфраструктуры, включая мобильные, являются таковыми в той мере, в какой они используются для обеспечения или осуществления космической деятельности. Объекты космической инфраструктуры, являющиеся федеральной собственностью, находятся в хозяйственном ведении государственных организаций, осуществляющих их эксплуатацию. Передача объектов космической инфраструктуры, являющихся федеральной собственностью, в хозяйственное ведение, собственность

или аренду другим организациям допускается в порядке, установленном законодательством РФ.

Обеспечение правового регулирования космической деятельности и правового режима объектов космической инфраструктуры осуществляется в соответствии с Законом РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности».

Выделение земельных участков и использование их под объекты космической инфраструктуры и прилегающие к ним зоны отчуждения осуществляются в соответствии с земельным законодательством РФ (указанные земли согласно ст. 27 ЗК РФ ограничиваются в обороте).

Органы исполнительной власти субъектов РФ выделяют Минобороны России земельные участки для падения отделяющихся частей ракет при проведении пусков ракет с космодромов, полигонов и баз межконтинентальных баллистических ракет Минобороны России.

Использование районов падения осуществляется на основе договоров, заключаемых Минобороны России с органами исполнительной власти субъектов РФ, на территории которых находятся эти районы, которые предусматривают, в частности, установление местоположения и размеров районов падения, периодичности и продолжительности их использования, а также порядка оповещения о предстоящих пусках ракет и обеспечения безопасности населения и окружающей среды; проведение Минобороны России совместно с органами местного самоуправления работ по эвакуации и утилизации отделяющихся частей ракет; компенсационные выплаты субъектам РФ за разовое использование районов падения при проведении запусков космических аппаратов (за исключением запусков в интересах обороны, безопасности страны и в соответствии с Федеральной космической программой).

Земельные участки, используемые под районы падения отделяющихся частей ракет эпизодически, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются.

Минобороны России обязано возмещать собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам прямой материальный и экологический ущерб, возникающий в результате падения отделяющихся частей ракет, по представлению заключений совместных комиссий Минобороны России, МЧС России, Минприроды России и органов исполнительной власти соответ-

ствующих субъектов РФ (постановление Правительства РФ от 31.05.1995 № 536 «О порядке и условиях эпизодического использования районов падения отделяющихся частей ракет»).

Землями обороны и безопасности 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 РФ, защите и охране Государственной границы РФ, информационной безопасности, другим видам безопасности в ЗАТО.

В целях обеспечения обороны могут предоставляться земельные участки:

— для строительства, подготовки и поддержания в необходимой готовности Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов (размещение военных организаций, учреждений и других объектов, дислокация войск и сил флота, проведение учений и иных мероприятий);

— разработки, производства и ремонта вооружения, военной, специальной, космической техники и боеприпасов (испытательных полигонов, мест уничтожения оружия и захоронения отходов);

— создания запасов материальных ценностей в государственном и мобилизационном резервах (хранилища, склады и другие).

Земли, выделяемые для нужд обороны и безопасности, находятся в пользовании не только органов Минобороны России и органов ФСБ России, но и в пользовании других ведомств, на которые возложены определенные функции по обеспечению обороны и безопасности страны. Однако наиболее характерным субъектом права пользования указанными землями являются органы Минобороны России. Отводимые им земли составляют основную массу земель, предоставляемых для нужд обороны и безопасности страны.

Согласно Федеральному закону от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» земли и другие природные ресурсы, предоставленные для нужд Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, находятся в федеральной собственности. Земли, леса, воды и другие природные ресурсы, находящиеся в собственности субъектов РФ,

муниципальных образований, в частной собственности, могут быть изъяты для нужд Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов только в соответствии с законодательством РФ. Имущество Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов также является федеральной собственностью и находится у них на правах хозяйственного ведения или оперативного управления.

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. После завершения мероприятий, связанных с нуждами обороны, земельный участок должен быть приведен органами Минобороны России в состояние, пригодное к его эксплуатации, а также возмещены причиненные убытки собственнику, землепользователю, землевладельцу или арендатору земельного участка.

Органы Минобороны России могут использовать отведенные им земли также и для организации подсобных хозяйств воинских частей, санаториев, домов отдыха и т.д.

Земельные участки и имущество органов ФСБ России (в том числе здания, сооружения, оборудование), созданное (создаваемое) или приобретенное (приобретаемое) за счет средств федерального бюджета и иных средств, являются федеральной собственностью. Обеспечение деятельности ФСБ России, включая материально-техническое, финансовое обеспечение и создание обеспечивающей инфраструктуры, является расходным обязательством Российской Федерации. Земля и природные ресурсы используются органами ФСБ России в соответствии с федеральным законодательством. Органы ФСБ России освобождаются от всех форм платы за использование природных ресурсов (Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»).

В целях обеспечения защиты и охраны Государственной границы РФ в порядке, установленном действующим законодательством, отводятся в постоянное (бессрочное) пользование земельные полосы или участки для обустрой-

ства и содержания инженерно-технических сооружений и заграждений, пограничных знаков, пограничных просек, коммуникаций, пунктов пропуска через Государственную границу РФ и других объектов.

Нормы отвода земельных полос, размеры земельных участков, необходимых для обеспечения защиты и охраны Государственной границы РФ, порядок их использования, включая особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, определяются законодательством РФ.

Для создания необходимых условий охраны Государственной границы РФ устанавливается пограничный режим в пограничной зоне и российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, во внутренних морских водах и в территориальном море РФ (Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации»).

Пограничная зона — полоса местности шириной до 5 км вдоль Государственной границы РФ на суше, морского побережья РФ, российских берегов пограничных рек, озер и иных водных объектов и на островах на указанных водных объектах, а также до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности, на которой установлены специальные правила проезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств; правила хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий.

Пограничная зона устанавливается в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государственной границе РФ на суше, морскому побережью РФ, российским берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, и в пределах территорий островов на указанных водных объектах. В пограничную зону по предложениям органов местного самоуправления поселений могут не включаться отдельные территории населенных пунктов поселений и санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан. На въездах в пограничную зону устанавливаются предупреждающие знаки.

Исходя из характера отношений Российской Федерации с сопредельным государством на отдельных участках Государственной границы РФ пограничная зона может не устанавливаться. Пределы пограничной зоны определяются и изменяются, предупреждающие знаки устанавливаются решениями уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по представлениям старших должностных лиц пограничных органов на территориях субъектов РФ.

В интересах надлежащего содержания Государственной границы РФ пограничным органам отводится земельная полоса, проходящая непосредственно вдоль Государственной границы РФ на суше и при необходимости — по берегу российской части вод пограничной реки, озера или иного водного объекта. В пределах этой полосы вводятся дополнительные режимные ограничения.

Особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, связанной с пользованием землями, лесами, недрами, водными ресурсами, в пограничной зоне регулируются федеральными законами, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Хозяйственная, промысловая и иная деятельность в пределах пятикилометровой полосы местности или до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности, осуществляется на основании разрешения, а в остальной части пограничной зоны — с уведомлением пограничных органов.

Пограничные органы в пределах приграничной территории имеют право: возводить необходимые инженерно-технические сооружения, осуществлять строительство линий связи и коммуникаций, размещать и использовать технику и вооружение на предоставляемых в соответствии с законодательством РФ земельных участках.

Земли обороны и безопасности либо изъяты из оборота, либо ограничены в обороте. Порядок передачи, предоставления в аренду, продажи и ликвидации вооружения и военной техники, оборонных объектов и другого военного имущества устанавливается Правительством РФ.

Для размещения промышленных предприятий по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военных и иных объектов, для которых

устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан, созданы ЗАТО.

Решение о создании (преобразовании), реорганизации ЗАТО принимается Президентом РФ. Предложение о создании (преобразовании), реорганизации ЗАТО вносится Правительством РФ. Предложение об установлении административной подчиненности, об установлении и (или) изменении границ создаваемого (преобразуемого), реорганизуемого ЗАТО вносится Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, в ведении которых находятся соответствующие территории.

Структура, порядок формирования, полномочия и ответственность органов местного самоуправления городского округа ЗАТО определяются в соответствии с законодательством по вопросам местного самоуправления с учетом особенностей, установленных Законом РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

Вся территория ЗАТО является территорией муниципального образования со статусом городского округа. Территория и границы ЗАТО определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов. Границы ЗАТО на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов РФ. При установлении и (или) изменении границ ЗАТО требования законодательства РФ об учете мнения населения не применяются. Населенные пункты, расположенные в ЗАТО, входят в состав городского округа.

В случае установления вредного воздействия предприятий и (или) объектов, расположенных в ЗАТО, на прилегающие к его границам территории этим территориям присваивается статус зоны воздействия. Перечень зон воздействия, их границы, режим землепользования, экологические мероприятия определяются в соответствии с положением, утверждаемым Правительством РФ.

Вопросы установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам; выдачи разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых предприятиями и (или) объектами; обеспечения особого режима

безопасного функционирования предприятий и (или) объектов ЗАТО находятся в ведении федеральных органов государственной власти. Решения по указанным вопросам принимаются Правительством РФ, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в ЗАТО, в частности, включает: установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования; ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом; ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, другие иностранные юридические лица и организации с иностранными инвестициями.

Запретной зоной является территория объекта в ЗАТО, контролируемой зоной — территория ЗАТО без территории объекта (постановление Правительства РФ от 26.06.1998 № 655 «Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации»). Решение об обеспечении особого режима в отношении конкретного ЗАТО принимается Правительством РФ.

Земельные участки для размещения объектов по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военных и иных объектов в ЗАТО предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду. Особый режим использования земель в ЗАТО устанавливается по решению Правительства РФ.

По решению исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления земельные участки за пределами ЗАТО могут предоставляться для удовлетворения потребностей населения в развитии садоводства, огородничества, сельскохозяйственного производства, жилищного и дачного строительства.

ЗАТО наряду с наукоградами являются «точками роста» инновационной экономики, здесь сосредоточен большой научно-технический потенциал и высокотехнологичные

производства. В настоящее время в РФ насчитывается более 70 ЗАТО и наукоградов.

Наукоград — муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством РФ с установлением срока этого статуса. Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда не изменяет формы собственности и организационно-правовые формы организаций научно-производственного комплекса наукограда (Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»).

Отвод земель для нужд обороны и безопасности должен производиться в строгом соответствии с утвержденными планами строительства или расширения оборонительных либо иных военных сооружений. Для этих нужд могут использоваться земельные участки, относящиеся к различным категориям земельного фонда России.

Исполнительные органы государственной власти, предусмотренные ст. 29 ЗК РФ, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 31.03.2006 № 176 «Об утверждении Правил передачи отдельных земельных участков из земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности, в аренду или безвозмездное срочное пользование юридическим лицам и гражданам для сельскохозяйственного, лесохозяйственного и иного использования» 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, охотхозяйственного, лесохозяйственного и иного использования. Допускается включать указанные земельные участки в границы охотничьих угодий с согласия Минобороны России или ФСБ России. Для этих целей могут быть предоставлены земельные участки, временно не используемые для нужд обороны и безопасности, без изменения их целевого назначения и для целей, не связанных со строительством (за исключением строительства временных сооружений). Действие данных Правил не распространяется на земельные участки, которые предназначены для обеспечения деятельности особорежимных объектов РФ.

В условиях чрезвычайного или военного положения земельные участки для нужд обороны и безопасности могут быть реквизированы и использоваться в соответствии со ст. 51 ЗК РФ.

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 РФ, других войск, воинских формирований и органов земельных участках могут устанавливаться запретные зоны.

Запретными зонами называются территории с особым режимом землепользования, определяемым характером оборонного объекта.

Положением об установлении запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, утвержденным постановлением Правительства России от 17.02.2000 № 135, определено назначение и порядок установления запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах центрального и окружного подчинения Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов (далее — военные склады), а также основные требования и меры безопасности, которые должны в них соблюдаться.

Запретная зона включает территорию, непосредственно примыкающую к территории военного склада. Ширина запретной зоны от внешнего ограждения территории военного склада для военных складов ракет, боеприпасов, взрывчатых и химических веществ, легковоспламеняющихся и горючих жидкостей — до 400 м; для военных складов вооружения и военного имущества — до 100 м. Кроме этого, на расстоянии 50 м от внешнего ограждения территории военного склада обустраивается противопожарная полоса, в пределах которой осуществляются вырубка деревьев и кустарника и вспашка по всей ширине.

Запретный район шириной не менее 3 км от внешнего ограждения территории военного склада устанавливается только для военных складов ракет, боеприпасов, взрывчатых и химических веществ, легковоспламеняющихся и горючих жидкостей.

Границы запретной зоны и запретного района утверждаются руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ, на территории которых находятся военные склады, по представлению органов военного управления, в ведении которых они находятся. Установление границ запретной зоны и запретного района должно производиться с учетом требований природоохранного законодательства РФ, взрывной и пожарной безопасности.

В случаях если на территории запретного района расположены объекты производственного, социально-бытового и иного назначения, к рассмотрению вопросов о границах запретного района привлекаются представители соответствующих федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых они находятся.

Границы запретной зоны обозначаются на местности указателями, границы запретного района на местности не обозначаются. Ответственность за своевременное оповещение граждан об установлении границ запретной зоны и запретного района несут руководители органов местного самоуправления, на территории которых находятся военные склады.

На территории запретной зоны запрещается проживание граждан, нахождение граждан без специального разрешения, строительство объектов производственного, социально-бытового и иного назначения, устройство туристических лагерей и зон отдыха, оборудование стоянок автотранспорта, разведение открытого огня (костров), стрельба из огнестрельного оружия и проведение иных работ, за исключением противопожарных и других мероприятий по обеспечению безопасности военного склада. В случае особой необходимости работы на территории запретной зоны могут проводиться по разрешению соответствующих органов местного самоуправления и согласованию с начальником военного склада.

На территории запретной зоны не допускается ликвидация имеющихся там дорог и переправ, осушение и отведение русла рек.

На территории запретного района запрещается строительство объектов производственного, социально-бытового и иного назначения, проведение ландшафтно-реабилитационных, рекреационных и иных работ, создающих угрозу безопасности военному складу и сохранности находящегося там имущества. В случае особой необходимости строи-

тельство объектов производственного, социально-бытового и иного назначения на территории запретного района может разрешаться в каждом конкретном случае органами исполнительной власти субъектов РФ, на территории которых находятся военные склады, по согласованию с органами военного управления, в ведении которых они находятся.

Наряду с этим на территории запретного района не допускается устройство стрельбищ и тиров, стрельба из огнестрельного оружия, а также проживание иностранных граждан. В воздушном пространстве над территорией запретного района не допускаются прокладка воздушных трасс и полеты самолетов, вертолетов и других летательных аппаратов.

В зависимости от местных условий в запретной зоне и запретном районе органами местного самоуправления в пределах их полномочий и по представлению начальника военного склада могут устанавливаться и иные ограничения, в том числе на транзитный проезд, причал судов, рыболовство, охоту, купание и др.

Контрольные вопросы и задания

1. Какой основной критерий положен в основу выделения категории земель промышленности и иного специального назначения?
2. Назовите особенности правового режима земель промышленности, земель для разработки недр, земель энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности.

Глава 13
ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ ГРАЖДАНАМ

13.1. Особенности правового режима земель, принадлежащих гражданам

Правовой режим земель определяется, как правило, по их основному целевому назначению. Например, для земель сельскохозяйственного назначения основным является их использование для производства растениеводческой или животноводческой продукции, размещение же строений и сооружений сельхозпредприятий на этих землях носит вспомогательный характер. И наоборот, для земель населенных пунктов основной целью является размещения зданий, строений и сооружений, а производство сельхозпродукции на землях сельскохозяйственного использования, входящих в земли населенных пунктов, может осуществляться лишь до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами населенных пунктов.

Частные интересы в использовании земель противоположны публичным интересам, хотя совпадение их возможно при оптимальном правовом регулировании. Например, в рациональном использовании сельскохозяйственных угодий одинаково заинтересованы как фермер, так и государство, предоставившее ему эти угодья (ст. 2, 8, 9 Конституции РФ).

Сферу частных интересов в использовании земель представляют земли, принадлежащие гражданам, что и вызывает необходимость в выделении их в особый вид по правовому режиму и в более детальном изучении.

Особенности правового режима земель, принадлежащих гражданам, выражаются в следующем.

1. Основное влияние на правовой режим этого вида земель оказывает субъектный состав, по которому и выделяется данный вид земель.

Поскольку субъектами данных отношений являются граждане, то данный вид землепользования представляет частный сектор с множеством разновидностей. Например, в нем можно выделить индивидуальное и коллективное землепользование; нахождение земельных долей граждан в предприятиях смешанной формы собственности; нахождение земельных участков в объединениях граждан, не обладающих правом собственности на данные участки.

Так как в рассматриваемом правовом режиме земель субъектами прав на землю являются граждане, обладающие единым правовым статусом (ограничение правоспособности и дееспособности их допускается только по особым законным основаниям), то правовой режим анализируемого вида земель является целостным. Нормативные правовые акты устанавливают единый порядок и основания прав граждан на землю, дискриминация которых является нарушением закона, влекущим ответственность для виновных в этом лиц.

Разумеется, из этого правила, единообразного для всех граждан Российской Федерации, права на землю, равного доступа к осуществлению хозяйствования на земле есть исключения. Например, право на служебный земельный надел возникает, во-первых, лишь у работающих в определенных сферах общественно полезной деятельности; во-вторых, только на период выполнения работы. При этом в редких случаях право на служебный земельный надел у работника сохраняется после прекращения трудовых отношений. Однако это исключение из прав на землю продиктовано интересами стимулирования притока работников в те сферы, в которых испытывается недостаток трудовых ресурсов (сфера транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьего хозяйства, государственные природные заповедники и национальные парки и др.). В силу этого применение института служебных земельных наделов не является противоречием конституционному равноправию граждан на земельные права.

2. Правовой режим земель, принадлежащих гражданам, соответствует категории земельного фонда, в которой находится данный земельный участок.

В частности, на землях сельскохозяйственного назначения участки предоставляются для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, ведения личного подсобного хозяйства и др.; на землях населенных пунктов — под строительство индивидуальных жилых домов; на землях транспорта, лесного фонда — под служебные земельные наделы.

3. Круг объектов земельных правоотношений, в которых граждане обладают правом на землю, значительно шире, чем в земельных правоотношениях с участием других субъектов земельных правоотношений.

К примеру, в круг объектов земельных правоотношений, где субъектами являются граждане, обладающие правами на землю, входят и земельные доли, и права на земельные доли и на земельные участки (права на права), которые могут быть вкладом в хозяйственное общество (товарищество).

Если земельные участки как объекты прав граждан на землю определены в натуре на местности и имеют границы — обладание участками реально осязаемо (ограничением допуска на этот участок, установлением особого режима охраны участка и т.д.), в то же время земельные доли, принадлежащие гражданам, а также права на них имеют условный характер и обретают реальные черты только при выделе земельной доли в натуре на местности.

4. Характер использования земельных участков гражданами, которым принадлежат эти участки, сводится к двум основным группам: товарному характеру использования земель и потребительскому характеру.

Товарный характер использования земель выражается в использовании земельных участков для удовлетворения предпринимательских интересов гражданина. Например, крестьянское (фермерское) хозяйство создается для производства сельскохозяйственной продукции (выращивания сельскохозяйственных культур, производства мяса и молока) и последующей реализации ее потребителям; хозяйственное предприятие, принадлежащее гражданину, осуществляет на производственных мощностях, расположенных на определенных участках, производство тех или иных изделий, ремонт техники и оказание определенных услуг другим гражданам и организациям (потребителям).

Потребительский характер использования земель выражается в том, что все или основные результаты такого использования предназначаются для удовлетворения лич-

ных потребностей граждан, которым принадлежат используемые участки. Например, использование земли в качестве личного подсобного хозяйства в виде индивидуального огородничества; использование земельного участка для строительства индивидуального жилого дома и т.д.

При этом грань между товарным и потребительским использованием земель относительна. В практике хозяйственных отношений бывает, что граждане используют для продажи определенную часть или всю произведенную в личном подсобном хозяйстве продукцию.

Можно также выявить два основных вида использования земельных участков: растениеводческий и нерастениеводческий.

Растениеводческий характер использования земельных участков выражается либо в выращивании на земельных участках сельскохозяйственной продукции, либо в использовании естественной растительности земельных участков для товарных или потребительских нужд. Например, использование участка в качестве пашни, многолетнего плодово-ягодного насаждения осуществляется получением сельскохозяйственных продуктов земледельческим трудом, а использование естественно произрастающих угодий в качестве пастбищ или сенокосов осуществляется путем эксплуатации природных свойств земли.

Особенностями растениеводческого использования земель является эксплуатация свойств почвы, которая должна осуществляться с соблюдением правил земледелия, соответствовать установленным экологическим требованиям: соблюдение предельно допустимых концентраций минеральных удобрений и химических веществ в почве; осуществление мероприятий по предотвращению эрозии почв и т.д.

Нерастениеводческий характер использования земель гражданами, которым принадлежат земельные участки, может иметь как сельскохозяйственное, так и несельскохозяйственное содержание. Например, земельные участки для размещения животноводческих помещений, сооружений для хранения кормов, размещения пасек и т.д. имеют сельскохозяйственное содержание использования.

Земельные же участки для размещения производственных помещений по ремонту техники, производству техники бытового назначения, продуктов питания, хранению опре-

деленных видов имущества и т.д. имеют несельскохозяйственное содержание использования.

Следует отметить, что в сельскохозяйственном нерастениеводческом использовании земель необходимо соблюдение установленных норм, имеющих аграрно-правовое содержание. В частности, содержание скота должно соответствовать ветеринарно-санитарным нормативам; закладка кормов должно отвечать растениеводческим правилам; складирование минеральных удобрений — нормативам охраны окружающей среды и т.д.

13.2. Виды прав граждан на земельные участки

Права граждан на земельные участки можно рассматривать с двух позиций: как юридический факт, на основании которого возникает право обладания земельным участком, и как совокупность правомочий в отношении владения, пользования и распоряжения землей.

Обе позиции переплетаются друг с другом: основание правообладания земельным участком определяет пределы правомочий граждан в отношении земли, а сами правомочия зависят от основания, на котором им принадлежит тот или иной участок. Например, только у собственника земельного участка наибольший круг правомочий в отношении использования земель, но эти правомочия не могут быть реализованы только при наличии права собственности на землю.

Виды прав граждан на землю можно подразделить по следующим основным критериям.

1. Право собственности на земельный участок может возникнуть у граждан при наличии:

— земельной правоспособности гражданина, выражающейся в наличии у него прав быть собственником, нести соответствующие права и обязанности самому лично. В частности, собственник несет бремя содержания земельного участка, обязан использовать его по целевому назначению, не допускать нарушений прав других лиц и т.д.;

— соблюдения правил приобретения земельного участка в собственность: правил купли-продажи земельных участков, соблюдения прав иных лиц на преимущественную покупку данного участка и т.п.

2. Право собственности граждан на земельный участок может быть односубъектным и многосубъектным. Скажем,

односубъектным является право одного гражданина на конкретный земельный участок, определенный на местности в натуре. Многосубъектным является право собственности нескольких граждан на один земельный участок, поскольку возникает правоотношение сособственников в отношении одного объекта, который может быть разделен либо на соответствующие доли, либо находиться в данном правоотношении без такого разделения.

Правомочия собственности граждан в отношении земельных участков, находящихся у них на праве собственности, выражаются в праве владения, пользования и распоряжения им в пределах, установленных законом.

Право владения земельным участком распространяется на его территорию, находящуюся в пределах границ данного участка. К примеру, собственник вправе не допускать посторонних лиц на свой земельный участок или допускать ограниченный круг лиц; разрешать или не разрешать пользование объектами растительного мира, водоемами, расположенными на участке, либо не допускать такового.

В определенных случаях ограниченное обладание частью земельного участка допускается и за пределами границ земель, находящихся в собственности граждан. Например, право сервитута, которое может иметь собственник земельного участка в отношении части соседнего участка.

3. Право владения земельным участком ограничивается в интересах государства. Так, государственные инспекторы по использованию и охране земель не могут быть ограничены в посещении и обследовании земельного участка, принадлежащего гражданину на праве собственности, если это совершается с целью осуществления установленных законом надзорных функций.

4. Право пользования земельным участком, т.е. право эксплуатации земли, осуществляется собственником в соответствии с целевым назначением земельного участка или не в противоречии с этим назначением. К примеру, возведение подсобных помещений рядом с жилым домом на участке, предоставленном для строительства жилья, хотя и не предусмотрено целевым назначением участка, но и не противоречит ему, поскольку подсобные помещения являются принадлежностью жилого дома и следуют его судьбе.

Право распоряжения граждан земельными участками, принадлежащими им на праве собственности, ограни-

чено рамками закона, который препятствует реализации частных интересов в ущерб общественным. В частности, при продаже собственником земли своей доли в земельном участке, принадлежащем нескольким собственникам, он обязан не нарушать право преимущественной покупки этой доли другими собственниками этого земельного участка.

Предотвращение коллизии частных и публичных интересов при распоряжении земельными участками заложено и в правовом регулировании процедуры получения прав на земельный участок. Скажем, специальной государственной регистрации подлежат права собственности как на землю, так и на недвижимость, расположенную на земельном участке; сделки, совершаемые с землей; изменение целевого назначения и правового режима земельных участков, находящихся в собственности граждан, и т.д.

Право собственности граждан на земельный участок в связи с особенностями объектов этого вида собственности можно подразделить на реальное и относительное.

Реальное право собственности существует на земельные участки граждан-собственников, у которых объект собственности определен в натуре на местности. В данном случае не требуется ни уточнения границ участка, ни каких-либо юридических действий по уточнению прав на него, как это наблюдается в правоотношениях собственности на земельные доли.

Относительное право собственности существует в правоотношениях собственности граждан на земельные доли, находящиеся в хозяйственных обществах (товариществах), а также в общей совместной собственности, где доли не выделены и для реального обладания земельным участком необходимо проведение определенных юридических и технических действий.

Вещные права граждан на земельные участки. Содержание этих вещных прав рассмотрено в гл. 4, остановимся лишь на особенностях этих правомочий.

Вещные права граждан на земельные участки можно подразделить прежде всего на период их действия:

1) *пожизненное наследуемое владение* земельным участком;

2) *постоянное (бессрочное) пользование* земельным участком;

3) *временное пользование* земельным участком.

Если закон закрепляет за первым видом вещных прав принадлежность земли гражданам не только на весь период

их жизни, но и на возможность распорядиться этой принадлежностью и после жизни (наследственное завещание), второй вид вещных прав дает стабильность принадлежности земли до возникновения оснований прекращения ее в установленном законом порядке, то третий вид вещных прав на землю действует в пределах точно определенного периода времени.

Вещные права граждан на землю определены законом, и поэтому не допускается установление режима этих отношений ни в административном, ни в договорном порядке. Например, местные органы не имеют права препятствовать наследованию земельного участка при наличии права пожизненного наследуемого владения этим земельным участком, поскольку это будет противоречить закону.

Виды вещных прав устанавливаются и с учетом правового режима земель, которые предоставляются на основе этих прав. В частности, если земельный участок предоставляется для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, как правило, в пожизненное наследуемое владение, то земельный участок под строительство индивидуального жилого дома — в постоянное (бессрочное) пользование. Иначе говоря, чем более значимо использование земельного участка, тем прочнее право принадлежности этого участка лицам, осуществляющим его использование.

Обязательственные права граждан на земельный участок порождаются только в результате сделок, основной из которых является договор аренды земельного участка, поскольку по этому договору предоставляется в срочное возмездное пользование весь земельный участок.

В отличие от вещных прав содержание правомочий граждан-арендаторов устанавливается по соглашению с арендодателями этих участков при условии непротиворечия содержания договорных правомочий закону и целевому назначению земель. Так, незаконными следует считать условия договора аренды земельного участка, предназначенного для ведения сельского хозяйства, которые предусматривают строительство на нем цеха по обработке древесины, поскольку это не соответствует целевому назначению данного земельного участка.

Обязательственные земельные правоотношения возникают и из договоров совместной деятельности, из учредительных договоров о создании хозяйственных обществ (товариществ), а также некоммерческих объединений.

С учетом этого обязательственные правоотношения граждан, основанные на возникновении прав на земельные участки, можно подразделить на связанные с созданием коллективных организаций коммерческого типа (хозяйственные общества (товарищества), в которые вносятся в качестве вкладов земельные участки граждан, что дает возможность другим гражданам осуществлять участие в использовании этого объединенного земельного массива) и некоммерческого типа (например, садоводческие товарищества, личные подсобные хозяйства и др.), а также не связанные с созданием таковых организаций (например, индивидуальная или коллективная аренда земельных участков).

13.3. Основания возникновения, изменения и прекращения прав граждан на земельные участки

Основания возникновения, изменения и прекращения прав граждан на земельные участки представляют собой юридические факты, с которыми закон связывает динамику данных прав. В силу этого они обладают как минимум двумя правовыми свойствами: объективное и конкретное проявление; связь с законом. Например, отказ от права собственности на земельный участок осуществляется посредством подачи собственником земельного участка заявления о таком отказе в территориальный орган Росреестра, право собственности на этот земельный участок прекращается с даты государственной регистрации прекращения указанного права.

Как юридические факты основания возникновения, изменения и прекращения прав граждан на земельные участки определены в законодательстве исчерпывающе и расширительному толкованию не подлежат.

Основаниями возникновения, изменения и прекращения прав граждан на земельные участки являются:

1) события, т.е. обстоятельства, имеющие объективный характер, которые:

— возникают помимо воли граждан, претендующих на получение земельного участка или обладающих им. Например, возникновение в данной местности чрезвычайной экологической ситуации влечет за собой введение дополнительных обязанностей для граждан по устранению последствий этой ситуации и ограничения, вытекающие

из необходимости безопасности для эксплуатируемых земель в виде, к примеру, ограничения распашки земельных участков и т.д.;

— зависят от воли граждан и являются следствием их поведения. Так, рациональное использование земельного участка зависит от его собственника (пользователя, арендатора), а поэтому ухудшение природных свойств участка является, как правило, следствием неправильного или неумелого его использования;

2) поведение субъектов правоотношений, от которых зависит возникновение, изменение или прекращение указанных юридических фактов. Оно может быть выражено в виде:

— действий, т.е. поведения, состоящего из определенного рода поступков тех или иных субъектов земельных правоотношений. Так, обращение гражданина с заявлением в органы местного самоуправления включает заявителя в правоотношения по получению земельного участка; принятие решения муниципальным органом по предоставлению земельного участка является основанием возникновения прав на земельный участок;

— бездействия, выражающегося в непринятии определенных мер лицом, которое было обязано их принять. Так, для возникновения, изменения и прекращения прав граждан на землю имеет значение поведение самих граждан. Например, передачей своей земельной доли на условиях ренты и пожизненного содержания граждане — работники сельхозпредприятия изменяют содержание своих прав на эту земельную долю; лицо, предъявляя иск об установлении сервитута на соседнем земельном участке, изменяет в случае его удовлетворения содержание прав на земельный участок соседнего землепользователя.

Как юридические факты основания возникновения, изменения и прекращения прав на землю имеют преимущественно сложный состав и состоят из целого ряда действий. Например, купля-продажа земельного участка состоит из действий, имеющих гражданско-правовую природу (заключение данной сделки, оформление ее соответствующим договором), и из действий, имеющих административно-правовую природу (регистрация совершившейся сделки в территориальном органе Росреестра).

При этом один и тот же юридический факт может играть как правовозникающую, так и правоизменяющую или пра-

вопрекращающую роль. Например, передача земельного участка по наследству играет одновременно правовозникающую роль (возникновение прав наследника на земельный участок) и правопрекращающую роль (прекращение этого права у наследодателя участка).

Следует отметить, что поведение людей, служащее в качестве юридических фактов, являющихся основаниями возникновения, изменения и прекращения прав граждан на землю, можно классифицировать на правомерное и неправомерное. В частности, правомерным поведением гражданина является совершаемая с соблюдением всех процедурных правил сделка предоставления земельного участка в аренду (или продажа земельного участка); неправомерным поведением является неустранение совершенных умышленно земельных правонарушений, повлекшее за собой принудительное изъятие в установленном порядке земельного участка.

Рассмотрим основания, по которым происходит возникновение, изменение или прекращение прав граждан на землю.

Административные акты, издаваемые уполномоченными на то государственными или административными органами. К числу правоустанавливающих можно отнести решения о предоставлении земельных участков в пожизненное наследуемое владение или в постоянное пользование (ст. 265 ГК РФ). Вместе с тем к числу таких актов могут относиться и решения администрации соответствующего предприятия (организации) о предоставлении земельного участка работнику в качестве служебного земельного надела.

К числу правопрекращающих актов относится изъятие земельного участка ввиду его ненадлежащего использования, т.е. либо не по целевому назначению, либо с возникновением негативных последствий (существенное снижение плодородия или значительное ухудшение экологической обстановки на земельном участке (ст. 285 ГК РФ).

Судебные решения по земельным спорам также являются правовозникающими, правоизменяющими и правопрекращающими фактами. Так, признание судом незаконным факта отказа органом муниципального самоуправления в предоставлении земельного участка в пожизненное наследуемое владение является правоустанавливающим фактом, на основании которого данный орган обязан принять поло-

жительное решение о предоставлении земельного участка истцу. Признание же судом незаконным и нарушающим права других лиц решения муниципального органа управления о предоставлении гражданину земельного участка под строительство производственного помещения будет являться правопрекращающим фактом, поскольку решения судов являются обязательными для исполнения и муниципальный орган обязан исправить свою ошибку. Наконец, удовлетворение иска соседнего землепользователя об установлении сервитута в виде права проезда по территории участка, принадлежащего гражданину, является правоизменяющим фактом.

В определенной мере фактами, влияющими на предоставление земельных участков гражданам, являются *решения местных сходов, референдумов и иных форм публичного обсуждения возникающих проблем*, поскольку мнение жителей муниципального образования должно учитываться соответствующими государственными или муниципальными органами.

Сделки с земельными участками являются фактами, на основе которых возникают, изменяются и прекращаются права граждан на землю. С позиций объема земельных правомочий эти сделки можно подразделить на две основные группы:

а) сделки, в результате которых граждане приобретают весь круг правомочий по владению, пользованию и распоряжению земельными участками в рамках, предусмотренных законом или условиями договора. Так, в результате договора мены между собственниками земельных участков последние имеют собственность, а значит, и весь спектр правомочий собственника в отношении вновь приобретенного земельного участка; в результате передачи земельного участка в аренду правомочия арендатора практически сводятся к получению права владения и пользования земельным участком; приобретение земельных участков для индивидуального жилищного строительства на торгах;

б) сделки, в результате которых гражданин приобретает узкий круг правомочий в отношении получаемого по сделке земельного участка. Например, предоставление земельного участка в качестве строительной площадки по договору подряда на строительство здания, в котором впоследствии гражданин будет иметь право на пользование определенной частью этого здания, дает подрядчику ограниченное право

пользования участком, во-первых, на период строительства этого здания, во-вторых, для ограниченного круга действий: складирование материала, проведение строительных работ и др.

Правовой режим объектов, являющихся недвижимостью и находящихся на земельном участке, принадлежащем гражданам. К примеру, в существующей застройке в ТСЖ земельные участки, на которых расположены жилые здания и иные объекты недвижимости, входящие в состав ТСЖ, передаются в общую долевую собственность, т.е. с началом возведения на указанном земельном массиве объектов меняется и правовой режим земельных участков.

В силу взаимосвязи объектов недвижимости с земельной территорией, на которой располагаются эти объекты, *на возникновение, изменение или прекращение прав граждан на землю влияет и состояние этих объектов*. В частности, с прокладкой железной дороги на выделенных землях сельскохозяйственного назначения указанные земли переходят в категорию земель транспорта, а у собственника железной дороги возникают обязанности и права по содержанию этой железной дороги, полос отвода и охранных зон; в случае бесхозяйного содержания жилых домов последние могут быть изъяты и проданы с торгов (ст. 293 ГК РФ), и к новому собственнику перейдут и права на земельный участок под этими домами.

Поскольку земля представляет собой часть природной среды с находящимися на ней природными объектами (водоемами, лесами и иной растительностью), то права на данные объекты совпадают с правами на земельные участки с находящимися на них объектами. В силу этого возникновение, изменение и прекращение права природопользования могут служить и основаниями возникновения, изменения и прекращения прав на земельные участки.

Таким образом, права граждан на земельные участки возникают, изменяются и прекращаются по основаниям, которые не только имеют земельно-правовую природу, но и обусловлены правовым режимом объектов, расположенных на этих участках. В результате земельно-правовые основания тесно переплетаются с имущественными (гражданско-правовыми) и природо-ресурсовыми основаниями, что накладывает определенную специфику на правовой режим земель, принадлежащих гражданам.

13.4. Законодательство Российской Федерации о правах граждан на земельные участки

По действующему законодательству РФ имеется множество нормативных правовых актов, предусматривающих порядок возникновения прав граждан на земельные участки и устанавливающих правовой режим этих участков, а также предусматривающих льготы и преимущества при получении прав на эти участки.

Рассмотрим спектр этих нормативных правовых актов детально.

1. **Право граждан на ведение крестьянского (фермерского) хозяйства** предусмотрено ст. 257—259 ГК РФ, ст. 81 ЗК РФ, Федеральным законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», во исполнение которых действует ряд специальных нормативных правовых актов.

Крестьянское (фермерское) хозяйство представляет собой объединение граждан, связанных родством, имеющих в общей собственности имущество и совместно осуществляющих производственную и иную хозяйственную деятельность (производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию сельскохозяйственной продукции), основанную на личном участии.

Право на создание фермерского хозяйства имеют дееспособные граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

Членами фермерского хозяйства могут быть: супруги, их родители, дети, братья, сестры, внуки, дедушки и бабушки каждого из супругов, но не более чем из трех семей. Дети, внуки, братья и сестры членов фермерского хозяйства принимаются в его члены по достижении 16 лет. Максимальное число граждан, не состоящих в родстве с главой фермерского хозяйства, не может превышать пяти человек.

Фермерское хозяйство может быть создано одним гражданином. Он осуществляет предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Граждане, изъявившие желание создать фермерское хозяйство, заключают между собой соглашение в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

Гражданам, изъявившим желание вести крестьянское (фермерское) хозяйство, предоставляются земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения

в соответствии с ЗК РФ (ст. 81) и Федеральным законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (ст. 12).

Для этого они подают заявление в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, в котором указаны: цель использования участка, испрашивается право на земельный участок (в собственность или в аренду), условия предоставления участка (за плату или бесплатно), срок аренды, обоснование размеров и т.д. К заявлению прикладывается соглашение, заключенное между членами фермерского хозяйства в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

Крестьянское (фермерское) хозяйство является равноправным звеном экономической системы наряду с государственными, коллективными, индивидуальными и другими предприятиями и организациями.

Вмешательство в хозяйственную и иную деятельность крестьянского хозяйства со стороны государственных, общественных и кооперативных органов не допускается, за исключением случаев нарушения собственниками и землепользователями законодательства.

При выходе из фермерского хозяйства одного из его членов земельный участок и средства производства 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 по взаимному согласию между членами фермерского хозяйства.

Наследование имущества фермерского хозяйства осуществляется в соответствии с ГК РФ.

2. **Право граждан на ведение предпринимательской деятельности** (ст. 34 Конституции РФ) регламентировано в отношении прав на землю специальным кругом нормативных правовых актов. Анализ их показывает, что:

а) получение прав на земельный участок в связи с ведением предпринимательской деятельности обусловлено заключением сделок, имеющих специальный (особо регламентированный законом) правовой режим.

В частности, к таким сделкам относится приватизация государственных и муниципальных предприятий, направленная на реформирование отношений собственности, осуществляемое при помощи особых процедур купли-продажи

определенных объектов при участии в организации этих сделок специально уполномоченных органов государства;

б) получение прав на земельный участок в связи с ведением предпринимательской деятельности, возникающих в связи с куплей-продажей частных предприятий.

Под предприятием понимается имущественный комплекс, в состав которого входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности: земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукция и исключительные права (ст. 132 ГК РФ).

Право на пользование земельным участком связано с правом собственности на предприятие, принадлежащее гражданину. Поэтому при свободной (неприватизационного характера) покупке предприятия применяется обычный порядок приобретения земельных участков, занимаемых такими предприятиями, не обремененный правилами аукциона, конкурсов и другой атрибутикой, присущей отношениям по приватизации предприятий.

3. **Право граждан на ведение личного подсобного хозяйства.** Личное подсобное хозяйство — форма непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции. Личное подсобное хозяйство ведется гражданином или гражданином и совместно проживающими с ним и (или) совместно осуществляющими с ним ведение личного подсобного хозяйства членами его семьи в целях удовлетворения личных потребностей на земельном участке, предоставленном и (или) приобретенном для ведения личного подсобного хозяйства (Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»).

Право на ведение личного подсобного хозяйства имеют дееспособные граждане, которым земельные участки предоставлены или которыми земельные участки приобретены для ведения личного подсобного хозяйства.

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, для ведения личного подсобного хозяйства предоставляются гражданам, которые зарегистрированы по месту постоянного проживания в сельских поселениях.

Для ведения личного подсобного хозяйства могут использоваться земельный участок в границах населенного пункта (приусадебный земельный участок) и земельный

участок за пределами границ населенного пункта (полевой земельный участок).

Приусадебный земельный участок используется для производства сельскохозяйственной продукции, а также для возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий, строений, сооружений с соблюдением градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов.

Полевой земельный участок используется исключительно для производства сельскохозяйственной продукции без права возведения на нем зданий и строений.

Сельскохозяйственная продукция, произведенная и переработанная при ведении личного подсобного хозяйства, является собственностью граждан, ведущих личное подсобное хозяйство. Реализация гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, сельскохозяйственной продукции, произведенной и переработанной при ведении личного подсобного хозяйства, не является предпринимательской деятельностью.

Следует отметить, во-первых, потребительский характер использования земель личного подсобного хозяйства, при котором производимая сельскохозяйственная продукция поступает для удовлетворения личных потребностей гражданина, его семьи, а поэтому государственная регистрация личного подсобного хозяйства не производится — их учет ведется в похозяйственных книгах органами местного самоуправления; во-вторых, вспомогательный характер личного подсобного хозяйства по отношению к основной трудовой деятельности граждан, имеющих личное подсобное хозяйство, на предприятиях (организациях).

4. **Земельные участки могут принадлежать гражданам для удовлетворения иных нужд**: строительства жилья, гаражей, для отдыха и др.

Можно выделить две группы нормативных правовых актов, регулирующих землепользование потребительского целевого назначения:

1) направленных на ведение личного подсобного хозяйства в различных формах: индивидуальной, когда гражданин индивидуально или со своей семьей осуществляет сельскохозяйственную эксплуатацию специально выделенного для этих целей земельного участка, и коллективной, когда гражданин вступает в некоммерческие объединения

коллективного садоводства, огородничества и животноводства, в которых выделяются земли как индивидуального, так и общего пользования.

При этом как индивидуальная, так и коллективная форма ведения личного подсобного хозяйства может состоять из основного и из вспомогательного землевладения. Например, для граждан, осуществляющих эксплуатацию земельных участков для ведения индивидуального или коллективного животноводства, предусмотрена возможность получения земельных участков для сенокошения и выпаса скота;

2) направленных на использование земельного участка для удовлетворения потребностей, не связанных с ведением сельского хозяйства.

Ведущее место в данном виде землепользования занимает обеспечение граждан жильем. В силу этого выделяются следующие основные виды обеспечения граждан земельными участками:

— предоставление земельного участка в связи со сносом жилого дома гражданина, находящегося на земельном участке, изымаемом для государственных, муниципальных нужд. По соглашению с собственником ему может быть предоставлен взамен изымаемого для государственных и муниципальных нужд участка другой земельный участок с зачетом его стоимости в выкупную цену (ст. 281 ГК РФ);

— предоставление земельного участка для вновь строящегося жилого дома. Земельный участок для этих целей предоставляется в собственность или в аренду по заявлению гражданина исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления в границах поселений, а при недостатке свободных земель в пределах этой границы — на прилегающих к данному поселению или находящихся вблизи их землях в соответствии с генеральными планами (схемами) развития данных поселений;

— получение права пользования земельным участком, принадлежащим жилищно-строительному кооперативу, при вступлении в него в качестве члена и получения квартиры в доме ЖСК, поскольку каждый член ЖСК имеет право на пользование придомовым земельным участком и несет соответствующие обязанности по его содержанию. В частности, нарушение правил содержания придомовых

территорий влечет за собой применение административной ответственности (ст. 142 КоАП РФ);

— получение права пользования земельным участком общего пользования при вступлении в ТСЖ (гл. 13 ЖК РФ).

Изложенное позволяет сделать вывод, что землепользование граждан при использовании земельных участков для удовлетворения потребностей в жилье может быть как индивидуальным, так и коллективным.

Использование земельных участков для удовлетворения потребностей граждан, не связанных с ведением сельскохозяйственного производства, выражается и в иных формах. К числу их относятся использование земельных участков для отдыха и садоводства (Федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»), для стоянок автомобилей (гаражно-строительные кооперативы); получение земельных участков и право пользования ими через иные формы кооперации средств и совместной деятельности граждан, в том числе и без образования юридического лица (ст. 1041—1054 ГК РФ). Например, объединение граждан для строительства кладовых по хранению продуктов, овощей и фруктов.

Возникновение права граждан на участки можно подразделить на *две группы оснований*.

К первой группе оснований возникновения прав граждан на земельные участки относятся устанавливаемые государством права исходя из определенных социальных целей. Например, выделение земельных участков для садоводческих товариществ, дачно-строительных кооперативов, личных подсобных хозяйств и др.

Другая группа оснований возникает из наличия свободного земельного рынка без применения государством каких-либо льгот и преимуществ. В частности, государство не вмешивается в отношения купли-продажи земли, если при совершении этой сделки соблюдены требования гражданского и земельного законодательства.

Если законом не оговорено иное, приобретение гражданами прав на земельные участки предполагает общие основания (сделка, административный акт о предоставлении земель, судебное решение об установлении права на земельный участок и др.). Специальные основания приобретения земельных участков устанавливаются в зависимости от государственных задач в той или иной сфере (например,

приватизация промышленных предприятий, реорганизация сельскохозяйственных предприятий путем предоставления паев и имущественного фонда этих предприятий и др.).

Специфический правовой режим земельных долей работников сельскохозяйственных предприятий установлен в ходе реформирования сельского хозяйства. Право граждан на земельную долю в этих хозяйствах более независимо в сравнении с общими правами собственников совместной недвижимости. В частности, собственник земельной доли вправе без согласия других участников долевой собственности совершать со своей долей сделки (купли-продажи, мены, дарения, сдачи в аренду, передачи на условиях ренты и т.д.), использовать свою долю как для ведения крестьянского (фермерского), так и личного подсобного хозяйства и т.д.

5. **Особый правовой режим** устанавливается для приобретения прав граждан на земельные участки в некоторых местностях и сферах деятельности общественных (некоммерческих) организаций.

В частности, такой правовой режим предусмотрен для местностей проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и этнических общностей, интересы которых подлежат учету даже на землях природно-заповедного значения (Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»).

Образование территорий традиционного природопользования федерального, регионального и местного значения осуществляется соответственно решениями Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей.

Постановлением Правительства РФ от 25.05.1994 № 533 «О льготах для граждан, переселяющихся для работы в сельскую местность» предоставлено право получения отдельного жилого места (квартиры) с надворными постройками и приусадебным участком на условиях, предусмотренных договором, который заключается между переселяющейся семьей и хозяйством вселения или органом местного самоуправления (при обязательном наличии жилой площади в хозяйстве вселения).

Предоставление земельных участков для сельскохозяйственного использования работникам предприятий, учреждений и организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, водного, рыбного и охотничьего хозяйства и других отраслей производится на праве срочного пользования в качестве служебных земельных наделов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите специфику правового режима земель, принадлежащих гражданам.
2. Чем отличается товарный характер использования земель от потребительского?
3. В чем особенность растениеводческого вида использования земель и чем она отличается от нерастениеводческого?
4. Дайте классификацию видов прав граждан на землю в зависимости от видов объектов, принадлежащих гражданам.
5. Какова специфика правомочий собственности граждан на земельные участки?
6. Назовите вещные права граждан на земельные участки и их содержание.
7. Охарактеризуйте обязательственные права граждан на земельные участки и их содержание.
8. Какие события являются основаниями возникновения, изменения и прекращения прав граждан на землю?
9. Какое поведение граждан является основанием возникновения, изменения и прекращения прав граждан на землю?
10. Как связывается правовой режим объектов, находящихся на земельных участках, с правовым режимом этих участков?
11. Каковы особенности правового режима земель, используемых для ведения предпринимательской деятельности?
12. Каковы особенности правового режима земель, используемых гражданами в своих потребительских целях?
13. Каковы особенности приобретения гражданами прав на земельный участок в зависимости от правового статуса приобретателей?
14. Назовите особенности приобретения гражданами прав на земельные участки в зависимости от местностей, в которых они находятся, и связанных с этим обстоятельств.

Глава 14
ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ

14.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель особо охраняемых территорий и объектов

Возрастающие темпы вовлечения природных ресурсов в сферу производства, усиление использования природной среды для удовлетворения различных потребностей общества и обеспечения жизнедеятельности человека вызывают необходимость сохранения отдельных участков природы в их первозданном виде. Эти участки являются особо охраняемыми территориями.

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 (ст. 94 ЗК РФ, Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»). Это земли:

— особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов;

— природоохранного назначения;

— рекреационного назначения;

— историко-культурного назначения;

— иные особо ценные земли в соответствии с ЗК РФ, федеральными законами.

Земли особо охраняемых территорий могут иметь *федеральное, региональное или местное значение*.

Порядок отнесения земель к *землям особо охраняемых территорий федерального значения*, порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий федерального значения устанавливаются Правительством РФ на основании федеральных законов. Порядок отнесения земель к *землям особо охраняемых территорий регионального и местного значения*, порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий регионального и местного значения устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Земли особо охраняемых природных территорий, земли, занятые объектами культурного наследия РФ, используются для соответствующих целей. Использование этих земель для иных целей ограничивается или запрещается в случаях, установленных ЗК РФ, федеральными законами.

В пределах земель особо охраняемых природных территорий изменение целевого назначения земельных участков или 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.

Так, в редакции Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ ст. 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» дополнена п. 6 следующего содержания: «Пребывание на территориях заповедных и особо охраняемых зон национальных парков граждан, не являющихся работниками данных национальных парков, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находятся данные национальные парки, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекций национальных парков».

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.

Для всех видов этих земель характерен особый режим. Если на этих территориях часть земель до их создания принадлежала иным собственникам, эти земли могут быть изъяты для государственных (или муниципальных) нужд на условиях предварительного и равноценного возмещения. Если же изъятия не производится, то эти собственники не могут осуществлять деятельность, которая противоречит целям и задачам особо охраняемых территорий.

На землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещаются:

— предоставление садоводческих и дачных участков;

— строительство автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешенной на особо охраняемых природных территориях деятельностью в соответствии с федеральными законами;

— движение и стоянка механических транспортных средств, не связанные с функционированием особо охраняемых природных территорий, прогон скота вне автомобильных дорог;

— иные виды деятельности, запрещенные федеральными законами.

В местах проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и этнических общностей в случаях, предусмотренных законами РФ и субъектов РФ, на землях особо охраняемых природных территориях допускается традиционное экстенсивное природопользование, не вызывающее антропогенной трансформации охраняемых природных комплексов.

Для оценки состояния особо охраняемых природных территорий ведется государственный кадастр этих территорий (постановление Правительства РФ от 19.09.1996 № 1249 «О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий»).

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности.

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий ведется в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов.

Этим землям присущи общие и специфические признаки. Земли особо охраняемых природных территорий обладают общими признаками, как и любые земельные участки: являются неотъемлемой частью природы, находящиеся в сфере эколого-правового регулирования; играют определенную экономическую и экологическую роль, которая закреплена нормами земельного законодательства; имеют границы, установленные в порядке землеустроительных действий на местности, и др.

Специфические признаки присущи определенным категориям и видам земель, а также земельным угодьям, что обусловливает их дифференцированный правовой режим. Так, курорты обладают природными лечебными ресурсами и климатом, используемыми для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха, что требует соответствующего правового регулирования использования и охраны их земель.

Несмотря на специфику каждой из разновидностей названных земель, они объединены в одном разделе (гл. 17) ЗК РФ ввиду определенной общности их правового режима. Эта общность выражается в особой правовой охране данных земель и находящихся на них природных объектов (разд. IX «Организация охраны особо охраняемых природных территорий», ст. 33—35 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»)

и в особом правовом режиме использования. Общность правового режима данных земель порождена типичными для них причинами:

1) отнесением к объектам общенационального достояния в силу особой ценности для государства и общества;

2) необходимостью исключения из активной хозяйственной деятельности в силу особой ценности природно-исторических объектов. Например, деятельность предприятий, осуществляющих разработку полезных ископаемых, в отдельных случаях может быть несовместима с сохранением уникального природного ландшафта и режима особо охраняемой природной территории. Устранение данного экономико-экологического противоречия, когда экономические интересы осуществляются в ущерб экологическим интересам общества, возможно путем прекращением деятельности данного предприятия;

3) наличием перспективной цели — исключения земель, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение из активной хозяйственной деятельности в интересах не только настоящего, но и будущих поколений (ст. 58—62 Закона об охране окружающей среды). Изменение окружающей среды под воздействием человеческой деятельности неизбежно, но необходимо сохранить для потомков нетронутыми отдельные уголки природы;

4) необходимостью правового регулирования исключения данных земель из активной хозяйственной деятельности. Так, заповедники, в том числе биосферные (федерального значения), национальные парки (федерального значения); природные парки (субъектов РФ); природные заказники (федерального и регионального значения); памятники природы (федерального и регионального значения); дендрологические парки и ботанические сады (федерального и регионального значения); лечебно-оздоровительные местности и курорты (федерального, регионального и местного значения) — федерального значения образуются Правительством РФ, регионального значения — решениями исполнительных органов субъектов РФ, местного значения — решениями органов местного самоуправления.

Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут

устанавливать и иные формы особо охраняемых природных территорий (в том числе зеленые зоны, городские леса, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и др.) в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменениями ее состояния, экологического воспитания населения.

14.2. Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий и объектов

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;

— земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

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.

Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий определяется ЗК РФ, федеральными законами «Об особо охраняемых природных территориях», от 23.03.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», «Об охране окружающей среды», от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

1. **Государственные природные заповедники** являются природоохранными научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями федерального значения, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем (ст. 6—9 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»). Государственные природные заповедники относятся к федеральной собственности, так как являются объектами, составляющими основу национального богатства страны.

На территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира.

Земля, воды, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территориях государственных природных заповедников, предоставляются в пользование (владение) государственным природным заповедникам на правах, предусмотренных федеральными законами. Имущество государственных природных заповедников является федеральной собственностью. Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты недвижимости закрепляются за государственными природными заповедниками на праве оперативного управления.

Запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы, которые включаются в государственные природные заповедники. Природные ресурсы и недвижимое имущество государственных природных заповедников полностью изымаются

из оборота (не могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами).

Изъятие земельных и водных участков, приватизация и передача в аренду или залог земель и других природных ресурсов заповедников, а также приватизация расположенных на их землях объектов недвижимости (в том числе зданий, строений, сооружений) запрещается.

На государственные природные заповедники возлагаются следующие задачи:

— осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов;

— организация и проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы;

— осуществление экологического мониторинга в рамках общегосударственной системы мониторинга окружающей среды;

— экологическое просвещение;

— участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов;

— содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей

Государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства РФ по представлению Минприроды России.

На прилегающих к территориям государственных природных заповедников участках земли и водного пространства создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования. Решение об образовании охранной зоны государственного природного заповедника принимается и утверждается Правительством РФ.

На территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике, а также интродукция живых организмов в целях их акклиматизации.

На территории заповедников допускаются мероприятия и деятельность, направленная на сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановле-

ние и предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия; поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность; предотвращение условий, способных вызвать стихийные бедствия, угрожающие жизни людей и поселениям; осуществление экологического мониторинга; выполнение научно-исследовательских задач; ведение эколого-просветительской работы; осуществление надзорных функций.

В заповедниках могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы. Размеры этих участков определяются исходя из необходимости сохранения всего природного комплекса в естественном состоянии.

На специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, не включающих особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавался государственный природный заповедник, допускается деятельность, которая направлена на обеспечение функционирования государственного природного заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории.

Статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, которые входят в международную систему биосферных резервов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг. К территориям государственных природных биосферных заповедников в целях проведения научных исследований, экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую среду и не истощающих биологические ресурсы, могут быть присоединены территории биосферных полигонов, в том числе с дифференцированным режимом особой охраны и функционирования.

Пребывание на территории государственных природных заповедников граждан, не являющихся работниками данных заповедников, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находятся данные заповедники, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекций государственных природных заповедников.

Государственные природные заповедники являются юридическими лицами, некоммерческими организациями и создаются в форме финансируемого за счет средств федерального бюджета природоохранного учреждения.

2. **Национальные парки** являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма (ст. 12—17 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», постановление Правительства России от 10.08.1993 № 769 «Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации»).

Земли, вода, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территории национальных парков, предоставляются в пользование (владение) на правах, предусмотренных федеральными законами.

В отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки других пользователей земли, а также собственников. Национальные парки имеют исключительное право приобретения указанных земель за счет средств федерального бюджета и иных не запрещенных законом источников.

Основными задачами национальных парков являются:

— сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;

— сохранение историко-культурных объектов;

— экологическое просвещение населения;

— создание условий для регулируемого туризма и отдыха;

— разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения;

— осуществление экологического мониторинга;

— восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Национальные парки учреждаются постановлением Правительства РФ по представлению органов государственной власти субъектов РФ и Минприроды России. Положение о национальном парке утверждается Минприроды России.

Национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности. Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты недвижимости закрепляются за национальными парками на праве оперативного управления. Вокруг национального парка создается охранная зона с ограниченным режимом природопользования.

На территории национальных парков устанавливается дифференцированный режим с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей, для чего выделяются различные функциональные зоны:

— *заповедная*, в пределах которой запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории;

— *особо охраняемая*, в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов и на территории которой допускается строго регулируемое посещение;

— *познавательного туризма*, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка;

— *рекреационная*, в том числе предназначенная для отдыха, развития физической культуры и спорта;

— *охраны историко-культурных объектов*, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения;

— *обслуживания посетителей*, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей;

— *хозяйственного назначения*, в пределах которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.

Земельные участки в границах национальных парков, а также находящиеся на них здания, сооружения, помещения не подлежат приватизации.

На территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка.

В национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования. На специально выделенных участках допускаются тради-

ционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользования природными ресурсами по согласованию с дирекциями национальных парков.

На землях, включенных в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации, ограничиваются расширение и строительство новых хозяйственных объектов. Режим использования этих земель определяется положением, утверждаемым государственным органом, в ведении которого находится конкретный национальный парк, по согласованию с органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

По решению Правительства РФ в определенных функциональных зонах допускаются строительство, реконструкция и эксплуатация физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений и объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры.

Национальные парки являются юридическими лицами, некоммерческими организациями и создаются в форме финансируемого за счет средств федерального бюджета природоохранного учреждения.

3. **Природные парки** являются природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов РФ, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначенные для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях (ст. 18—21 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях — на землях иных пользователей, а также собственников.

На природные парки возлагаются следующие задачи: сохранение природной среды, природных ландшафтов; создание условий для отдыха (в том числе массового) и сохранение рекреационных ресурсов; разработка и внедрение эффективных методов охраны природных парков и поддержание экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков.

Решение об образовании природных парков принимают исполнительные органы государственной власти субъектов

РФ по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Природные парки являются юридическими лицами, некоммерческими организациями и финансируются за счет средств бюджетов соответствующих субъектов РФ.

На территориях природных парков устанавливаются различные режимы особой охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков. Исходя из этого на территориях природных парков могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.

На территориях природных парков запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры.

В границах природных парков могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий.

Конкретные особенности, зонирование и режим каждого природного парка определяются положением об этом природном парке, утверждаемым органами государственной власти соответствующих субъектов РФ по согласованию с Минприроды России и соответствующими органами местного самоуправления.

4. **Государственные природные заказники** — территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса (ст. 22—24 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков.

Государственные природные заказники могут быть федерального или регионального значения.

Государственные природные заказники могут иметь различный профиль, в том числе быть:

— *комплексными (ландшафтными)*, предназначенными для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов);

— *биологическими (ботаническими и зоологическими)*, предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношениях;

— *палеонтологическими*, предназначенными для сохранения ископаемых объектов;

— *гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими)*, предназначенными для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем;

— *геологическими*, предназначенными для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы.

Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства РФ на основании представления федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, регионального значения — органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

Государственные природные заказники федерального значения находятся в ведении федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды и финансируются за счет средств федерального бюджета и других не запрещенных законом источников. Подчиненность и порядок финансирования дирекций государственных природных заказников регионального значения определяются соответствующими органами государственной власти субъектов РФ.

На территориях заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

Задачи и особенности режима особой охраны территории конкретного государственного природного заказника федерального значения определяются положением о нем, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, а для государственного природного заказника регионального значения — органами исполнительной власти субъектов РФ,

принявшими решение о создании этого государственного природного заказника.

На территориях государственных природных заказников, где проживают малочисленные этнические общности, допускается использование природных ресурсов в формах, обеспечивающих защиту исконной среды обитания указанных этнических общностей и сохранение традиционного образа их жизни.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, которые расположены в границах государственных природных заказников, обязаны соблюдать установленный в государственных природных заказниках режим особой охраны и несут за его нарушение административную, уголовную и иную установленную законом ответственность.

5. **Памятниками природы** являются уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношениях природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения (ст. 25—27 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Памятники природы могут быть федерального и регионального значения.

Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы федерального значения, а территории, занятые ими, — особо охраняемыми природными территориями федерального значения Правительством РФ по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды, а регионального значения — соответствующими органами государственной власти субъектов РФ.

Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков.

На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы. Органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов РФ утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении.

Особенности правового режима земель, занятых памятниками природы, прежде всего определяются классификацией этих памятников: небольшие урочища (рощи, озера, участки долин и побережий, достопримечательные горы и т.д.); отдельные объекты (редкие и опорные геологические обнажения, эталонные участки месторождений полезных ископаемых, водопады, пещеры, минеральные источники, живописные скалы, метеоритные карьеры, отдельные редкие или исторически ценные деревья и т.п.).

Особенности правового режима памятников природы выражаются в следующем:

— памятники природы имеют различный правовой статус в зависимости от своей уникальности, научной или эстетической ценности и подразделяются на памятники федерального, регионального (субъектов РФ) и местного значения; каждый памятник природы удостоверяется особым правовым документом — паспортом, в котором закрепляются правила его содержания;

— каждый памятник обозначается на местности знаками в соответствии с границами, нанесенными на карту пользователей земли;

— на территории расположения памятника природы запрещается всякая деятельность, угрожающая его сохранности.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы.

Их расходы на обеспечение установленного режима особой охраны памятников природы федерального или регионального значения возмещаются за счет средств соответственно федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, а также средств внебюджетных фондов.

6. **Дендрологические парки и ботанические сады** являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности (ст. 28—30 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначаются только для выполнения их прямых задач и передаются в бессрочное (постоянное) пользование

дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых они находятся.

Ботанические сады и дендрологические парки объединены в Совет ботанических садов России (СБСР), являющийся одним из подразделений Международного союза ботанических садов.

Дендрологические парки и ботанические сады могут быть как федерального, так и регионального значения и образуются соответственно решениями исполнительных органов государственной власти РФ или ее субъектов.

Территории дендрологических парков и ботанических садов передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых они находятся. На территориях дендрологических парков и ботанических садов запрещается любая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.

Находящиеся на балансе этих парков и садов здания, сооружения и помещения приватизации не подлежат.

Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на различные функциональные зоны:

— *экспозиционную*, посещение которой разрешается в порядке, определенном администрацией;

— *научно-исследовательскую*, доступ в которую имеют только их научные сотрудники;

— *административную*.

Задачи, научный профиль, юридический статус, организационное устройство, особенности режима конкретного дендрологического парка и ботанического сада определяются положениями о них, утвержденными соответствующими органами исполнительной власти, принявшими решение об их образовании.

Финансирование дендрологических парков и ботанических садов осуществляется за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов РФ и других не запрещенных законом источников.

7. К **землям природоохранного назначения** относятся земли:

— запретных и нерестоохранных полос;

— занятые защитными лесами, предусмотренными лесным законодательством (за исключением защитных лесов, расположенных на землях лесного фонда, землях особо охраняемых территорий);

— 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.

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.

Юридические лица, в интересах которых выделяются земельные участки с особыми условиями использования, обязаны обозначить их границы специальными информационными знаками.

В местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ 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 (федеральные законы «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»).

Правовой режим территорий традиционного природопользования устанавливается положениями о территориях традиционного природопользования, утвержденными соответственно уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, органами

исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления с участием лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей.

Использование природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования, для обеспечения ведения традиционного образа жизни осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов в соответствии с законодательством РФ, а также обычаями малочисленных народов. Пользование природными ресурсами, находящимися на территориях традиционного природопользования, гражданами и юридическими лицами для осуществления предпринимательской деятельности допускается, если указанная деятельность не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

Лица, относящиеся к малочисленным народам, и общины малочисленных народов вправе безвозмездно пользоваться общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на территориях традиционного природопользования, для личных нужд.

На земельных участках, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, проходов, проездов, водоснабжения, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, а также других нужд могут устанавливаться сервитуты в соответствии с законодательством, если это не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

8. **Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов** 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, которые используются или могут использоваться для профилактики и лечения заболеваний человека (ст. 96 ЗК РФ, Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»).

Курорт — это освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необхо-

димыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры.

Курорт как природно-ландшафтный комплекс и его земельная территория могут включать в себя все или почти все категории и виды земель, входящих в земельный фонд России. На его землях находятся, как правило, санаторно-курортные учреждения, а также земли других ведомств. Однако на земельные участки некурортного назначения, если они расположены на территории курорта, распространяется режим последнего в части, предусматривающей соблюдение определенного рода обязанностей по сохранению природных лечебных ресурсов.

В границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов запрещается (ограничивается) деятельность, которая может привести к ухудшению качества и истощению природных ресурсов и объектов, обладающих лечебными свойствами.

Природные лечебные ресурсы являются государственной собственностью. Они могут принадлежать на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность) либо субъектам РФ (региональная собственность). Природные лечебные ресурсы предоставляются юридическим и физическим лицам для лечения и профилактики заболеваний, а также в целях отдыха.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут иметь федеральное, региональное и местное значение.

Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом:

— федерального значения — Правительством РФ по согласованию с соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ;

— регионального значения — органом исполнительной власти субъекта РФ по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти;

— местного значения — в порядке, установленном правовыми актами субъекта РФ.

В целях сохранения природных факторов, благоприятных для организации лечения и профилактики заболеваний населения, на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов организуются округа санитарной или горно-санитарной охраны.

Цель придания специального правового статуса данным землям — особая их охрана для сохранения природ-

ных свойств и лечебных средств курортов и лечебно-оздоровительных местностей, для профилактики и лечения населения.

Для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, где природные лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и др.), устанавливаются округа горно-санитарной охраны. В остальных случаях устанавливаются округа санитарной охраны. Внешний контур округа санитарной (горно-санитарной) охраны является границей лечебно-оздоровительной местности или курорта. Порядок организации округов санитарной и горно-санитарной охраны и особенности режима их функционирования определяются Правительством РФ и органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

Округа санитарной (горно-санитарной) охраны — особо охраняемая природная территория с установленным в соответствии с законодательством РФ режимом хозяйствования, проживания, природопользования, обеспечивающим защиту и сохранение природных лечебных ресурсов и лечебно-оздоровительной местности с прилегающими к ней участками от загрязнения и преждевременного истощения.

Для предохранения земель оздоровительного назначения от порчи, загрязнения и преждевременного истощения в лечебно-оздоровительных местностях и курортах устанавливаются округа санитарной (горно-санитарной) охраны. В составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон.

На территории первой зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий.

На территории второй зоны запрещается размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную среду и приводящих к истощению природных лечебных ресурсов.

На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных

объектов и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

Земельные участки в границах санитарных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков не изымаются и не выкупаются, за исключением случаев, если в соответствии с установленным санитарным режимом предусматривается полное изъятие этих земельных участков из оборота (первая зона санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов). Земельные участки, находящиеся в частной собственности, подлежат выкупу у их собственников в соответствии со ст. 55 ЗК РФ.

Обеспечение установленного режима санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется: в первой зоне — пользователями природных лечебных ресурсов, во второй и третьей — пользователями природных лечебных ресурсов, землепользователями и проживающими в этих зонах гражданами.

Надзор за разработкой природных ресурсов, отнесенных к категории полезных ископаемых, осуществляют органы Ростехнадзора и Росприроднадзора в пределах своей компетенции. Государственный экологический контроль на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, а также на объектах, расположенных за пределами этих территорий, но оказывающих на них вредное воздействие (техногенное), осуществляют также органы Ростехнадзора и Росприроднадзора в пределах своей компетенции.

Санитарно-оздоровительные мероприятия и ликвидация очагов загрязнения в округах санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляются за счет средств пользователей, землепользователей и граждан, нарушивших режим санитарной (горно-санитарной) охраны.

9. **Земли рекреационного назначения.** К землям рекреационного назначения относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан (ст. 98 ЗК РФ).

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, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты.

Данные земли можно подразделить на три основных вида:

— земельные участки, занятые территориями учреждений для отдыха (санаториями, пансионатами, домами отдыха, туристическими базами, пионерскими и спортивными лагерями и т.п.);

— земли, по которым проходят учебно-туристские тропы, маркированные трассы, расположенные вне земель оздоровительного назначения;

— земли пригородных зон и земельные массивы, находящиеся за границей населенных пунктов, занятые зелеными насаждениями, выполняющими защитные и санитарно-гигиенические функции, являющиеся местом отдыха населения.

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.

Режим использования земель рекреационного назначения зависит от объекта для реализации тех или иных задач — учебно-туристические тропы, дом отдыха вблизи водоема, спортивный лагерь в лесу и др. В связи с этим требуется учет требований специального законодательства, например ВК РФ — в отношении водных объектов, ЛК РФ — в отношении земель лесного фонда и др.

На землях рекреационного назначения запрещается деятельность, не соответствующая их целевому назначению.

10. **Земли историко-культурного назначения.** К землям историко-культурного назначения относятся земли:

— объектов культурного наследия народов РФ (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия;

— достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел;

— военных и гражданских захоронений (ст. 99 ЗК РФ).

Это земельные участки, на которых расположены памятники истории и культуры, достопримечательные места, в том числе объявленные историко-культурными заповедниками (музеями-заповедниками). К ним относятся также земли, занятые предприятиями и объектами, с которыми связано существование традиционных народных художественных промыслов, ремесел и иного прикладного искусства (Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Земли историко-культурного назначения используются строго в соответствии с их целевым назначением. Изменение целевого назначения земель историко-культурного назначения и не соответствующая их целевому назначению деятельность не допускаются.

Земельные участки, отнесенные к землям историко-культурного назначения, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, за исключением случаев, установленных законодательством.

На отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность.

Правовой статус данных земель специфичен тем, что:

— земли историко-культурного назначения используются в особом режиме, устанавливаемом в соответствии с законодательством РФ и ее субъектов;

— не допускается изъятие этих земель для нужд, противоречащих их основному целевому назначению, и любая деятельность, не соответствующая установленному режиму их использования;

— отдельные земли историко-культурного назначения могут быть полностью изъяты из хозяйственного использования, включая земли, на которых расположены историко-культурные объекты, подлежащие исследованию и консервации. Такое изъятие допускается в соответствии с законодательством РФ и ее субъектов.

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

населенных пунктов 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.

11. **Особо ценные земли.** 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 растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций) (ст. 100 ЗК РФ). Сохранение таких объектов необходимо для будущих поколений.

Сохранность особо ценных земель осуществляется путем установления особого правового режима для участников земельных правоотношений и возможными ограничениями в использовании. На собственников, владельцев, пользователей и арендаторов таких земельных участков возлагаются обязанности по их сохранению. На указанных землях запрещается хозяйственная деятельность, оказывающая на них негативное влияние и приводящая к уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранительное, научное, историко-культурное, эстетическое и иное ценное значение.

Особо ценные земли могут иметь и сельскохозяйственное назначение (ст. 79 ЗК РФ). Сведения об особо ценных землях должны указываться в кадастровой, землеустроительной, градостроительной и лесоустроительной документации, правоустанавливающих документах владельцев земли.

Контрольные вопросы и задания

1. Что общего в правовом режиме природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения?

2. Охарактеризуйте правовой режим земель следующих особо охраняемых природных территорий и объектов:

— особо охраняемые природные территории, в том числе лечебно-оздоровительные местности и курорты;

— земли природоохранного назначения;

— земли рекреационного назначения;

— земли историко-культурного назначения;

— особо ценные земли.

Глава 15
ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА

15.1. Понятие и общая характеристика лесов

Лес — важнейший элемент глобального экологического значения, состоящий из совокупности земли, древесной, кустарниковой и иных видов растительности, животных, микроорганизмов и других компонентов природы, биологически взаимосвязанных и влияющих друг на друга в своем развитии.

Лесам принадлежит основная роль в сохранении почв и воды, поддержании здоровой атмосферы и биологического разнообразия растительного и животного мира, создании условий для удовлетворения материальных, духовных и культурных потребностей людей.

Леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий.

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 др.) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и др.).

Порядок использования и охраны земель лесного фонда регулируется ЗК РФ и лесным законодательством.

Земли лесного фонда состоят из лесничеств и лесопарков. Лесничества и лесопарки также располагаются на землях:

— обороны и безопасности, на которых расположены леса;

— населенных пунктов, на которых расположены городские леса;

— особо охраняемых территорий, на которых расположены леса.

Количество лесничеств, лесопарков, их границы устанавливаются Рослесхозом. *Границы лесничеств*, как правило, совмещаются с границами муниципальных образований в пределах соответствующего субъекта РФ. Лесопарки организуются, как правило, вокруг населенных пунктов, вблизи путей транспорта, водных объектов, в лесных массивах, наиболее посещаемых населением.

Использование, охрана, защита и воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе в соответствии с целевым назначением земель, на которых они располагаются. Границы земель лесного фонда и земель иных категорий определяются в соответствии с земельным, лесным и градостроительным законодательством.

Леса, расположенные на землях лесного фонда, подразделяются по целевому назначению на защитные, эксплуатационные, резервные.

Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам.

Защитные леса — леса, подлежащие освоению в целях сохранения средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и других полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями (ст. 12, 102 ЛК РФ).

В защитных лесах запрещается создание лесоперерабатывающей инфраструктуры (объекты переработки заготовленной древесины, биоэнергетические объекты и др.) — ст. 14 ЛК РФ. Сплошные рубки в защитных лесах осуществляются только в тех случаях, когда выборочные рубки не обеспечивают замену лесных насаждений, утрачивающих свои средообразующие, водоохранные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные полезные функции.

С учетом правового режима защитных лесов они подразделяются на следующие **категории**.

1. *Леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях (на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, памятников природы, государственных природных заказников и иных установленных федеральными законами особо охраняемых природных территориях).*

На территориях государственных природных заповедников запрещается проведение рубок лесных насаждений на лесных участках, на которых исключается любое вмешательство человека в природные процессы. На иных участках, если это не противоречит правовому режиму особой охраны территорий государственных природных заповедников, допускается проведение выборочных рубок лесных насаждений в целях обеспечения функционирования государственных природных заповедников и жизнедеятельности проживающих в их пределах граждан.

В лесах, занимающих территории национальных парков, природных парков и государственных природных заказников, запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, если иное не предусмотрено правовым режимом функциональных зон, установленных в границах этих особо охраняемых природных территорий.

В лесах на особо охраняемых природных территориях (за исключением территорий биосферных полигонов) запрещается использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях.

Лица, которым земельные участки, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование, осуществляют использование лесов, расположенных на таких земельных участках, в соответствии с проектом освоения лесов и Положением о соответствующей особо охраняемой природной территории.

Лица, которым земельные участки, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, предоставлены в установленном законодательством РФ порядке в аренду, осуществляют использование лесов, расположенных на таких земельных участках, в соответствии с проектом освоения лесов и положением о соответствующей особо охраняемой природной территории, а также на условиях договора аренды соответствующего земельного участка.

Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях, утверждены приказом МПР РФ от 16.07.2007 № 181.

2. *Леса, расположенные в водоохранных зонах.*

Охрана и защита лесов, расположенных в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого

и хозяйственно-бытового водоснабжения, осуществляется с соблюдением требований, установленных законодательством в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В этих лесах запрещаются проведение сплошных рубок лесных насаждений и использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях (ст. 104 ЛК РФ).

3. Леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов, включающие в себя леса, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, защитные полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов РФ; зеленые зоны; лесопарковые зоны; городские леса; леса, расположенные в первой, второй и третьей зонах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

В этих лесах запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, за исключением случаев, когда выборочные рубки не обеспечивают замену лесных насаждений, утрачивающих свои средообразующие, водоохранные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные полезные функции, на лесные насаждения, обеспечивающие сохранение целевого назначения защитных лесов и выполняемых ими полезных функций, а также случаев установления правового режима зон с особыми условиями использования территорий, на которых расположены соответствующие леса.

Выборочные рубки лесных насаждений в лесах, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, проводятся в порядке, установленном Рослесхозом.

В лесопарковых зонах запрещаются: использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях; охота; ведение сельского хозяйства; разработка месторождений полезных ископаемых; размещение объектов капитального строительства, за исключением гидротехнических сооружений.

В целях охраны лесопарковых зон допускается возведение ограждений на их территориях.

В зеленых зонах запрещаются:

— использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях;

— охота;

— разработка месторождений полезных ископаемых;

— ведение сельского хозяйства, за исключением сенокошения и пчеловодства, а также возведение изгородей в целях сенокошения и пчеловодства;

— размещение объектов капитального строительства, за исключением гидротехнических сооружений, линий связи, линий электропередачи, подземных трубопроводов.

Изменение границ лесопарковых зон, зеленых зон, которое может привести к уменьшению их площади, не допускается. Функциональные зоны в лесопарковых зонах, площадь и границы лесопарковых зон, зеленых зон определяются в порядке, установленном Правительством РФ (ст. 105 ЛК РФ).

4. Ценные леса, которые включают в себя государственные защитные лесные полосы, противоэрозийные леса; леса, расположенные в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах; леса, имеющие научное и историческое значение; орехово-промысловые зоны; лесные плодовые насаждения; ленточные боры; запретные полосы лесов, расположенные вдоль водных объектов; нерестоохранные полосы лесов (ст. 102 ЛК РФ).

В ценных лесах запрещены сплошные рубки лесных насаждений, за исключением случаев, когда выборочные рубки не обеспечивают замену лесных насаждений, утрачивающих свои средообразующие, водоохранные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные полезные функции, на лесные насаждения, обеспечивающие сохранение целевого назначения защитных лесов и выполняемых ими полезных функций.

В защитных лесах, эксплуатационных и резервных лесах могут быть особо защитные участки лесов (ст. 107 ЛК РФ).

К *особо защитным участкам лесов* относятся берегозащитные, почвозащитные участки лесов, расположенных вдоль водных объектов, склонов оврагов; опушки лесов, граничащие с безлесными пространствами; постоянные лесосеменные участки; заповедные лесные участки; участки лесов с наличием реликтовых и эндемичных растений; места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных; другие особо защитные участки лесов.

На особо защитных участках лесов проведение выборочных рубок допускается только в целях вырубки погибших и поврежденных лесных насаждений.

На заповедных лесных участках запрещается проведение рубок лесных насаждений. На других особо защитных участках лесов запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, за исключением случаев, когда выборочные рубки не обеспечивают замену лесных насаждений, утрачивающих свои средообразующие, водоохранные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные полезные функции, на лесные насаждения, обеспечивающие сохранение целевого назначения защитных лесов и выполняемых ими полезных функций.

Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в водоохранных зонах, лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, ценных лесов, а также лесов, расположенных на особо защитных участках лесов, утверждены приказом Рослесхоза от 14.12.2010 № 485.

Отнесение лесов к ценным лесам, выделение особо защитных участков лесов и установление их границ осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

В защитных лесах и на особо защитных участках лесов запрещается осуществление деятельности, несовместимой с их целевым назначением и полезными функциями.

Эксплуатационные леса — леса, которые подлежат освоению в целях устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов (ст. 12, 108 ЛК РФ).

В эксплуатационных лесах допускается: заготовка древесины; заготовка живицы; заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов; заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений; осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства; ведение сельского хозяйства; осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности; осуществление рекреационной деятельности; создание лесных плантаций и их эксплуатация; выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений; выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых; строитель-

ство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов; строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов; переработка древесины и иных лесных ресурсов; осуществление религиозной деятельности; иные виды, определенные в соответствии с ч. 2 ст. 6 ЛК РФ (ст. 25 ЛК РФ).

Отнесение лесов к эксплуатационным лесам, установление и изменение их границ осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Резервные леса — леса, в которых в течение 20 лет не планируется осуществлять заготовку древесины (ст. 109 ЛК РФ).

Допускается использование резервных лесов без проведения рубок лесных насаждений. Проведение рубок лесных насаждений в резервных лесах допускается после их отнесения к эксплуатационным лесам или защитным лесам, за исключением случаев проведения рубок лесных насаждений в резервных лесах при выполнении работ по геологическому изучению недр и заготовке гражданами древесины для собственных нужд.

Отнесение лесов к резервным лесам, установление и изменение их границ осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Земли лесного фонда, лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки в составе земель других категорий определяются в соответствии с земельным законодательством (ст. 8 ЛК РФ).

Лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут предоставляться юридическим лицам в постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование и аренду, а гражданам — в безвоздмездное срочное пользование и аренду (ст. 71 ЛК РФ).

Право собственности на древесину, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, принадлежит РФ, если это использование осуществляется в целях геологического изучения недр, для разработки месторождений полезных ископаемых,

строительства и эксплуатации водных объектов и гидротехнических сооружений, специализированных портов, линейных объектов, а также для переработки древесины (ст. 20 ЛК РФ).

Использование лесов, представляющее собой предпринимательскую деятельность, осуществляется на землях лесного фонда лицами, зарегистрированными в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Граждане и юридические лица приобретают право собственности на древесину и иные добытые лесные ресурсы, если зарегистрированы в соответствии с указанным Федеральным законом и используют леса в целях заготовки древесины и иных лесных ресурсов (ч. 1 ст. 20, ст. 25 ЛК РФ).

Право собственности в этом случае приобретается в соответствии с гражданским законодательством.

15.2. Особенности государственного управления землями лесного фонда

Государственное управление в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов является частью государственного регулирования правового режима земель лесного фонда.

Правительство РФ определяет основные направления государственной политики в области лесного хозяйства. Реализацию государственной политики в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов осуществляют уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ.

На основании и во исполнение ЛК РФ, других федеральных законов, законов субъектов РФ, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать муниципальные правовые акты, регулирующие лесные отношения.

Основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов являются лесничества и лесопарки.

Разработку и реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных

на особо охраняемых природных территориях, — это прерогатива Минприроды России) осуществляет Рослесхоз. Кроме этого, на Рослесхоз возложены функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений. Рослесхоз находится в прямом подчинении Правительства РФ.

Рослесхоз осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В целях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов допускается создание лесной инфраструктуры (лесных дорог, лесных складов и др.). Лесные дороги могут создаваться при любых видах использования лесов. Перечень объектов лесной инфраструктуры утверждается Правительством РФ. Объекты лесной инфраструктуры, после того как отпадет надобность в них, подлежат сносу, а земли, на которых они располагались, — рекультивации.

Регулирование лесных отношений государственными органами осуществляется через следующие основные функции:

1) *функция учета*, включающая в себя:

— ведение государственной инвентаризации учета лесного фонда (ст. 90 ЛК РФ), которая представляет собой проверку состояния лесов, их количественных и качественных характеристик. Государственная инвентаризация лесов проводится в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда и землях иных категорий, наземными и аэрокосмическими способами для своевременного выявления и прогнозирования развития процессов, оказывающих негативное воздействие на леса; для оценки эффективности охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также информационного обеспечения управления в области лесного контроля и надзора. Порядок проведения государственной инвентаризации леса устанавливается Правительством РФ (постановление Правительства РФ от 26.06.2007 № 407 «О проведении государственной инвентаризации лесов»);

— ведение государственного лесного реестра, который представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках; о количественных, качественных, экономических характеристиках лесов и лесных ресурсов; о предоставлении лесов гражданам и юридическим лицам (ст. 91 ЛК РФ, постановление Правительства РФ от 24.05.2007 № 318 «О государственном лесном реестре»). Ведение государственного лесного реестра осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий по формам и в порядке, установленном Рослесхозом;

— ведение государственного кадастрового учета лесных участков, который осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости»;

2) *функция планирования* (ст. 85—89 ЛК РФ), которая направлена на обеспечение устойчивого развития территорий. Лесное планирование является основой освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков. Документ планирования — лесной план субъекта РФ, который утверждается высшим должностным лицом субъекта РФ (Положение о подготовке лесного плана субъекта РФ утверждено постановлением Правительства РФ от 24.04.2007 № 246). Состав такого лесного плана субъекта РФ и порядок его подготовки устанавливаются Правительством РФ. В лесном плане определяются цели и задачи лесного планирования; к нему прилагаются карты с обозначением границ лесничеств, лесопарков, а также зон их планируемого освоения (ст. 85, 86 ЛК РФ);

3) *функция распределения и перераспределения лесных участков*, осуществляемая:

— через аренду лесного участка и договор купли-продажи лесных насаждений (ст. 72—75 ЛК РФ);

— путем досрочного прекращения использования лесного участка в случае невыполнения гражданами и юридическими лицами лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов (ст. 24 ЛК РФ);

4) *функция лесоустройства*, которая включает в себя проектирование лесничеств, лесопарков, эксплуатационных, защитных и резервных лесов, а также особо защитных участков лесов, лесных участков; закрепление их

границ на местности, выявление, учет, оценку качественных и количественных характеристик лесных ресурсов; проектирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов (ст. 68 ЛК РФ). Лесоустройство проводится на землях лесного фонда, а также на землях: обороны и безопасности, на которых расположены леса; населенных пунктов, на которых расположены городские леса; особо охраняемых природных территориях, на которых расположены леса. Правила проведения лесоустройства утверждены постановлением Правительства РФ от 18.06.2007 № 377;

5) *функция контроля и надзора*, целью которой является обеспечение соблюдения лесного законодательства (ст. 96 ЛК РФ). Государственный лесной надзор осуществляют Россельхознадзор, Росприроднадзор (на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения) и органы исполнительной власти субъектов РФ. Муниципальный лесной надзор осуществляется органами местного самоуправления;

6) *функция охраны прав и законных интересов лесопользователей*, которая осуществляется путем:

— разрешения судами споров по вопросам использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (ст. 101 ЛК РФ);

— применения административной и уголовной ответственности за нарушение лесного законодательства (ст. 99 ЛК РФ).

Лица, причинившие вред лесам, возмещают его добровольно или в судебном порядке по таксам и методикам, которые устанавливаются Правительством России (постановление Правительства РФ от 08.05.2007 № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства»).

Основные полномочия органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и Рослесхоза в области лесных отношений изложены в ст. 81—84 ЛК РФ.

В соответствии со ст. 84 ЛК РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в порядке, установленном законодательством РФ.

15.3. Право пользования землями лесного фонда

Использование лесов осуществляется с предоставлением или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов.

Право пользования землями лесного фонда осуществляется в следующих видах.

Заготовка древесины — это предпринимательская деятельность, связанная с рубкой лесных насаждений и их частичной переработкой, хранением и вывозом древесины. Она осуществляется в эксплуатационных и защитных лесах: для заготовки древесины предоставляются в первую очередь погибшие, поврежденные и перестойные лесные насаждения (приказ МПР России от 16.07.2007 № 184 «Об утверждении Правил заготовки древесины»).

Заготовка древесины запрещается в объеме, превышающем расчетную лесосеку (допустимый объем изъятия древесины), а также с нарушением возрастов рубок, которые устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Граждане и юридические лица при заготовке древесины вправе осуществлять строительство лесных дорог, складов и других строений. Заготовка древесины осуществляется гражданами и юридическими лицами на основании договоров аренды лесных участков (ст. 29 ЛК РФ). В исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, допускается осуществление заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений. Перечень видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка которых не допускается, установлен приказом Минсельхоза России от 02.08.2010 № 271.

Граждане осуществляют заготовку древесины для собственных нужд на основании договора купли-продажи лесных насаждений (ст. 30 ЛК РФ).

Лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, ведущие традиционный образ жизни, имеют право заготавливать древесину для собственных нужд бесплатно исходя из нормативов, установленных законами субъектов РФ.

Использование лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов — производство лесоматериалов и иной

продукции такой переработки. Для этой цели создается лесоперерабатывающая инфраструктура, запрещается ее создание в защитных лесах, а также в иных предусмотренных ЛК РФ, другими федеральными законами случаях (ст. 14 ЛК РФ).

Лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам, юридическим лицам в аренду для переработки древесины и иных лесных ресурсов.

В случае если федеральными законами допускается осуществление переработки древесины и иных лесных ресурсов федеральными государственными учреждениями, лесные участки, находящиеся в государственной собственности, могут предоставляться этим учреждениям для указанной цели в постоянное (бессрочное) пользование.

Заготовка живицы. Под живицей понимается смола хвойных деревьев. Заготовка живицы происходит в лесах, которые предназначаются для заготовки древесины (приказ МПР России от 21.06.2007 № 156 «Об утверждении Правил заготовки живицы»). Она представляет собой предпринимательскую деятельность, связанную с подсочкой (неглубокие надрезы на деревьях для стока смолы) лесных насаждений, хранением живицы и вывозом ее из леса. Граждане и юридические лица осуществляют заготовку живицы на основании договоров аренды лесного участка (ст. 31 ЛК РФ).

Заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов (пней, бересты, коры деревьев и кустарников, хвороста, еловых, пихтовых, сосновых лап, елей и других хвойных деревьев для новогодних праздников, мха, камышей, тростника и т.п.) происходит на основании договоров аренды лесных участков (ст. 32 ЛК РФ).

В исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, допускается осуществление заготовки елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников гражданами, юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков.

Порядок заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд устанавливается законом субъекта РФ и в соответствии со ст. 11 ЛК РФ.

Правила заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов утверждены приказом МПР России от 10.04.2007 № 84.

Заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений. Пищевые лесные ресурсы — это дикорастущие плоды, ягоды, грибы, орехи, семена, березовый сок и подобные лесные ресурсы. Граждане и юридические лица осуществляют заготовку пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений на основании договора аренды. На предоставленных лесных участках они могут размещать грибоварни, сушилки, склады и другие временные постройки.

Для собственных нужд граждане осуществляют заготовку и сбор пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений в соответствии со ст. 11 ЛК РФ.

Приказом МПР России от 10.04.2007 № 83 утверждены Правила заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений.

Пользование лесами для нужд охотничьего хозяйства. Лесные участки предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на основании охотхозяйственных соглашений, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», и договоров аренды лесных участков.

На лесных участках, предоставленных для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, допускается создание объектов охотничьей инфраструктуры в соответствии с Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Использование гражданами лесов в общедоступных охотничьих угодьях осуществляется без предоставления лесных участков в соответствии со ст. 11 ЛК РФ.

Правила использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства устанавливаются законом субъекта РФ.

Использование лесов для сельского хозяйства (сенокошения, пчеловодства, выпаса сельхозживотных, северного оленеводства, выращивания сельхозкультур и иной сельскохозяйственной деятельности). На таких лесных участках допускается размещение ульев и пасек, возведение изго-

родей, навесов и других временных построек. Гражданам и юридическим лицам предоставляются лесные участки для сельского хозяйства на основании договоров аренды лесных участков.

Для использования лесов гражданами в целях осуществления сельскохозяйственной деятельности (в том числе пчеловодства) для собственных нужд лесные участки предоставляются в безвозмездное срочное пользование или устанавливается сервитут в случаях, определенных ЗК РФ и ГК РФ.

Правила использования лесов для ведения сельского хозяйства утверждены приказом Минсельхоза России от 14.05.2010 № 161.

Пользование лесами для научно-исследовательской и образовательной деятельности. Лесные участки могут предоставляться для этих целей государственным и муниципальным научно-исследовательским и образовательным учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование — государственным и муниципальным учреждениям, а другим научным и образовательным организациям — в аренду (ст. 40 ЛК РФ).

Приказом МПР России от 28.05.2007 № 137 утверждены Правила использования лесов для осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности.

Использование лесов для рекреационной деятельности (в целях организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности). На таких лесных участках подлежат сохранению объекты животного и растительного мира, природные ландшафты и водные объекты. Государственным и муниципальным учреждениям для осуществления рекреационной деятельности лесные участки предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование, иным лицам — в аренду.

При осуществлении рекреационной деятельности в лесах допускается возведение временных построек на лесных участках и осуществление их благоустройства. Если в лесном плане субъекта РФ определены зоны планируемого освоения лесов, в границах которых предусматриваются строительство, реконструкция и эксплуатация объектов для осуществления рекреационной деятельности, на соответствующих лесных участках допускается возведе-

ние физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений.

Создание лесных плантаций. Под созданием плантаций понимается искусственное выращивание определенных пород лесных насаждений для получения древесины с заданными характеристиками. Гражданам, юридическим лицам для создания лесных плантаций и их эксплуатации лесные участки предоставляются в аренду в соответствии с ЛК РФ, земельные участки — в соответствии с земельным законодательством. Лесные плантации могут создаваться на землях лесного фонда и землях иных категорий.

На лесных плантациях допускается без ограничений рубка лесных насаждений и их подсочка.

Выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных и лекарственных растений представляет собой предпринимательскую деятельность, осуществляемую гражданами и юридическими лицами на основе договора аренды лесных участков.

На лесных участках, используемых для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений, допускается размещение временных построек.

Приказом МПР России от 10.04.2007 № 85 утверждены Правила использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений.

Использование лесов для геологического изучения недр и разработки полезных ископаемых осуществляется в соответствии со ст. 21 ЛК РФ. Для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду, за исключением случаев, когда на основании разрешений органов государственной власти, органов местного самоуправления в пределах их полномочий допускается выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда без предоставления лесного участка, если выполнение таких работ не влечет за собой проведение рубок лесных насаждений.

Порядок использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых утвержден приказом Рослесхоза от 27.12.2010 № 515.

Использование лесов для строительства и эксплуатация водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений и специализированных портов осуществляется в соответствии со ст. 21 ЛК РФ.

Лесные участки для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений и специализированных портов используются в соответствии с водным законодательством. Такие лесные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве ограниченного пользования (сервитута), праве аренды, а также праве безвозмездного срочного пользования, которые предусмотрены гражданским и земельным законодательством, законодательством РФ о концессионных соглашениях и земельным законодательством, если иное не предусмотрено ЛК РФ (ст. 44 ЛК РФ).

Использование лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов осуществляется в соответствии со ст. 21 ЛК РФ.

Лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам, юридическим лицам для строительства линий электропередачи, линий связи, трубопроводов, дорог и других линейных объектов на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве ограниченного пользования (сервитута), праве аренды, а также праве безвозмездного срочного пользования, которые предусмотрены гражданским и земельным законодательством, законодательством РФ о концессионных соглашениях и земельным законодательством, если иное не предусмотрено ЛК РФ (ст. 45 ЛК РФ).

В целях обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов, в том числе в охранных зонах указанных линейных объектов, осуществляется использование лесов для вырубки деревьев, кустарников и лиан без предоставления лесных участков.

Приказом Минсельхоза России от 05.02.2010 г. № 28 утверждены Правила использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи,

линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов.

Использование лесов для осуществления религиозной деятельности осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». На таких лесных участках допускается возведение зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения. Эти участки передаются в безвозмездное срочное пользование.

Коммерческое использование лесов. Инструментом коммерческого использования лесов является договор аренды. Объектом договора аренды являются лесные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, которые прошли кадастровый учет, благодаря которому каждый земельный участок получает качественную и экономическую оценку.

Сроки договоров аренды лесных участков зависят от разрешенного вида их использования и определены п. 3. ст. 72 ЛК РФ. Максимальный срок аренды лесных участков составляет 49 лет.

Срок договора аренды лесного участка определяется в соответствии со сроком разрешенного использования лесов, предусмотренным лесохозяйственным регламентом, который является основой осуществления использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества и лесопарка.

Размер арендной платы определяется на основе минимального размера арендной платы. При использовании лесного участка с изъятием лесных ресурсов минимальный размер арендной платы определяется как произведение ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и объема изъятия лесных ресурсов на арендуемом лесном участке, а без изъятия лесных ресурсов минимальный размер арендной платы определяется как произведение ставки платы за единицу площади лесного участка и площади арендуемого лесного участка.

Для аренды лесного участка, находящегося в федеральной собственности, собственности субъекта РФ, муниципальной собственности, ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Продажа лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, производится на основании договора купли-продажи. В этом договоре должно быть определено местоположение лесных насаждений (лесной квартал и (или) лесотаксационный выдел) и объем древесины, которая подлежит заготовке. Срок действия такого договора не превышает одного года.

Плата по договору купли-продажи лесных насаждений, за исключением платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, определяется на основе минимального размера платы. Минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений определяется как произведение ставки платы за единицу объема древесины и объема подлежащей заготовке древесины. Ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности, устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. Плата по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд определяется по ставкам, устанавливаемым органами государственной власти субъектов РФ.

Договоры купли-продажи лесных насаждений заключаются по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора. Исключение составляют: продажа лесных насаждений, связанная с мероприятиями по защите, охране и воспроизводству лесов, а также заготовка древесины гражданами для собственных нужд (ст. 19, 30 ЛК РФ).

Ограничение использования лесов возможно только в случаях и в порядке, которые предусмотрены ЛК РФ, другими федеральными законами. ЛК РФ предусмотрен запрет на осуществление одного или нескольких видов использования лесов, предусмотренных ч. 1 ст. 25 ЛК РФ; запрет на проведение рубок; иные установленные ЛК РФ, другими федеральными законами ограничения использования лесов (ст. 27 ЛК РФ).

Использование лесов может быть приостановлено только в случаях, предусмотренных федеральными законами. Приостановление использования лесов в случаях,

предусмотренных КоАП РФ, осуществляется в судебном порядке. В иных случаях приостановление использования лесов осуществляется органами исполнительной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий в соответствии с федеральными законами.

15.4. Правовая охрана и защита лесов

В соответствии с лесным законодательством все леса подлежат охране от пожаров, загрязнений (в том числе радиоактивными веществами) и от иного негативного воздействия, а также защите от вредителей и болезней.

Осуществление мероприятий по защите и охране лесов возлагается на органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных ст. 81—84 ЛК РФ, или лицами, использующими леса в соответствии с ЛК РФ (ч. 1 ст. 19 ЛК РФ).

Если граждане и юридические лица, которые используют леса, не выполняют лесохозяйственный регламент и проект освоения лесов в части охраны и защиты, то это является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесных участков, купли-продажи лесных насаждений, а также для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком или права безвозмездного срочного пользования лесным участком (ст. 51 ЛК РФ).

Охрана лесов от пожаров осуществляется в соответствии с ЛК РФ и Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

Охрана лесов от пожаров включает в себя выполнение мер пожарной безопасности в лесах и тушение пожаров в лесах.

Тушение лесных пожаров, расположенных на землях лесного фонда, землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, осуществляется в соответствии с ЛК РФ, федеральными законами «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и «О пожарной безопасности».

Меры пожарной безопасности в лесах осуществляются в соответствии с лесным планом субъекта РФ, лесохо-

зяйственным регламентом лесничества, лесопарка и проектом освоения лесов. Правила пожарной безопасности в лесах и требования к мерам пожарной безопасности в лесах в зависимости от целевого назначения земель и целевого назначения лесов устанавливаются Правительством РФ (постановление Правительства РФ от 30.06.2007 № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах»).

В целях обеспечения пожарной безопасности в лесах осуществляются следующие **меры**.

1. *Предупреждение лесных пожаров* (противопожарное обустройство лесов и обеспечение средствами предупреждения и тушения лесных пожаров, строительство и содержание дорог противопожарного назначения, посадочных площадок для самолетов и вертолетов, используемых для охраны и защиты лесов, прокладка просек и противопожарных разрывов, устройство пожарных водоемов и подъездов к источникам противопожарного водоснабжения, приобретение противопожарного снаряжения и инвентаря, содержание пожарной техники и оборудования, систем связи и оповещения, формирование резервов горюче-смазочных материалов на период высокой пожарной опасности и др.).

2. *Мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров* (наблюдение и надзор за пожарной опасностью в лесах и лесными пожарами, организация системы обнаружения и учета лесных пожаров, системы наблюдения за их развитием с использованием наземных, авиационных или космических средств, организация патрулирования лесов и др.).

3. *Разработка и утверждение планов тушения лесных пожаров* (планами устанавливаются перечень и состав лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования и порядок привлечения и использования этих средств в соответствии с уровнем пожарной опасности в лесах, перечень сил и средств подразделений пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований и порядок привлечения таких сил и средств к пожаротушению, мероприятия по координации работ, связанных с тушением лесных пожаров).

Порядок разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его форма, порядок разработки сводного

плана тушения лесных пожаров на территории субъекта РФ устанавливаются Правительством РФ. Сводный план тушения лесных пожаров на территории субъекта РФ утверждается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти на основании планов тушения лесных пожаров разрабатывает межрегиональный план маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования.

3. *Иные меры пожарной безопасности в лесах.*

Меры противопожарного обустройства лесов на лесных участках, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование, в аренду, осуществляются лицами, использующими леса на основании проекта освоения лесов.

Правила тушения лесных пожаров устанавливаются Рослесхозом. Привлечение граждан и юридических лиц к тушению лесных пожаров в соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Для участия в выполнении работ по тушению лесных пожаров и осуществлению отдельных мер пожарной безопасности в лесах органы государственной власти вправе привлекать добровольных пожарных.

При проведении мероприятий по ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров, на лесных участках, расположенных в границах территории, признанной зоной чрезвычайной ситуации, допускается осуществление выборочных рубок и сплошных рубок лесных насаждений без предоставления лесных участков, в том числе в целях создания противопожарных разрывов. Решение об осуществлении таких рубок принимают органы государственной власти или органы местного самоуправления в пределах их полномочий.

Мероприятия по ликвидации в лесах последствий чрезвычайной ситуации, возникшей вследствие лесных пожаров, осуществляются в первую очередь на лесных участках, имеющих общую границу с населенными пунктами или земельными участками, на которых расположены объекты инфраструктуры.

По результатам осуществления в лесах мероприятий по ликвидации чрезвычайной ситуации, возникшей вследствие лесных пожаров, и последствий этой чрезвычайной ситуации вносятся изменения в лесной план субъекта РФ, лесохозяйственный регламент лесничества, лесопарка и проекты освоения лесов.

В случае если осуществление мероприятий по ликвидации чрезвычайной ситуации, возникшей вследствие лесных пожаров, или последствий этой чрезвычайной ситуации повлекло за собой существенное изменение обстоятельств, из которых стороны договора аренды лесного участка исходили при заключении такого договора, он может быть изменен или расторгнут.

Защита лесов осуществляется с учетом их биологических и региональных особенностей и направлена на выявление вредных организмов (растений, животных и болезнетворных организмов, которые могут нанести вред лесам), а в случаях возникновения очагов вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, — их ликвидацию (Федеральный закон от 15.07.2000 № 99-ФЗ «О карантине растений»).

Для обеспечения *санитарной безопасности* в лесах необходимо проводить следующие мероприятия (ст. 55—57 ЛК РФ, Правила санитарной безопасности в лесах, утвержденные постановлением Правительства РФ от 29.06.2007 № 414):

— лесозащитное районирование (определение зон слабой, средней и сильной патологической угрозы);

— лесопатологическое обследование и лесопатологический мониторинг (сбор, анализ и использование информации о лесопатологическом состоянии лесов, об очагах вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам). Порядок организации и осуществления лесопатологического мониторинга утвержден приказом МПР России от 09.07.2007 № 174;

— авиационные и наземные работы по локализации и ликвидации очагов вредных организмов;

— санитарно-оздоровительные работы (вырубка погибших и поврежденных лесов, очистка их от захламления и загрязнения);

— установление санитарных требований к использованию лесов.

Для *защиты лесов от загрязнения радиоактивными отходами* осуществляется их радиационное обследование и устанавливаются зоны их радиоактивного загрязнения. Основанием для отнесения лесов к зонам радиоактивного загрязнения являются данные поквартального радиационного обследования.

Планирование и осуществление профилактических и реабилитационных мероприятий в лесах, загрязненных радионуклидами, в том числе мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий с соблюдением мер радиационной безопасности. Во всех зонах радиоактивного загрязнения в обязательном порядке проводятся профилактические и реабилитационные мероприятия по восстановлению социально-экономического значения лесов, загрязненных радионуклидами, сохранению их биологической и противопожарной устойчивости.

Особенности охраны лесов, разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов утверждены приказом МПР России от 17.04.2007 № 101.

В лесах запрещается осуществление деятельности, негативное воздействие которой может привести к исчезновению редких видов деревьев, кустарников, лиан и других лесных растений, занесенных в Красную книгу РФ или красные книги субъектов РФ (ст. 59 ЛК РФ).

Отчет об охране и о защите лесов представляется гражданами, юридическими лицами в органы государственной власти, органы местного самоуправления в соответствии с приказом МПР России от 09.07.2007 № 175 «Об установлении форм Отчетов об использовании, охране, защите, воспроизводстве лесов, лесоразведении и порядка их представления».

Органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут ограничивать пребывание граждан в лесах и въезд в них транспортных средств, проведение в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах в порядке, установленном Рослесхозом.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте понятие и общую характеристику земель лесного фонда.
2. Каковы особенности государственного управления землями лесного фонда?
3. Расскажите о видах права пользования землями лесного фонда.
4. В чем состоит правовая охрана и защита лесов?

Глава 16
ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДА

16.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель водного фонда

Вода является важнейшим компонентом окружающей природной среды, возобновляемым, ограниченным и уязвимым природным ресурсом, используется и охраняется в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на прилегающих к водным объектам территориях, обеспечивает экономическое, социальное, экологическое благополучие населения, существование животного и растительного мира. Вода играет и будет играть важнейшую роль в жизни общества, без нее невозможно существование животного и растительного мира. Поэтому крайне необходима разработка вопросов рационального использования и охраны воды как основы всего живого.

К **землям водного фонда** относятся земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, а также земли, занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах. На землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков.

Впервые земли водного фонда были выделены в самостоятельную категорию в Основах земельного законодательства 1968 г. Под водным фондом понимается совокупность водных объектов в пределах территории РФ (ст. 1 ВК РФ).

Водным объектом является природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или

временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима.

Правовой режим водных объектов урегулирован водным законодательством — он тесно переплетается с правовым режимом земель, на которых расположены водные объекты, которые и определяют правовой режим этих земель.

В зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфологических и других признаков водные объекты подразделяются на поверхностные и подземные.

Поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии (границы водного объекта) и, в свою очередь, подразделяются:

— на моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и др.);

— водотоки (реки, ручьи, каналы);

— водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища);

— болота;

— природные выходы подземных вод (родники, гейзеры);

— ледники, снежники.

Береговая линия (граница водного объекта) определяется для:

— моря — по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения уровня — по линии максимального отлива;

— реки, ручья, канала, озера, обводненного карьера — по среднемноголетнему уровню вод в период, когда они не покрыты льдом;

— пруда, водохранилища — по нормальному подпорному уровню воды;

— болота — по границе залежей торфа на нулевой глубине.

Подземные водные объекты — это:

— бассейны подземных вод;

— водоносные горизонты.

Границы подземных водных объектов определяются в соответствии с законодательством о недрах.

Полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования предназначается для общего пользования (ширина составляет 20 м, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность кото-

рых от истока до устья не более чем 10 км, у которых береговая полоса составляет 5 м).

Поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, т.е. общедоступными водными объектами.

Согласно ст. 6 ВК РФ использование водных объектов общего пользования осуществляется в соответствии с правилами охраны жизни людей на водных объектах, утвержденными в порядке, определяемом Правительством РФ (постановление от 14.12.2006 № 769), а также исходя из устанавливаемых органами местного самоуправления правил использования водных объектов для личных и бытовых нужд.

Государственный водный реестр представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц, об их использовании, охране, о планировании и разработке мероприятий по ликвидации последствий от негативного воздействия вод, о договорах водопользования. Ведение государственного водного реестра осуществляется Росводресурсы.

Следует отметить, что ВК РФ регулирует водные отношения только в области использования и охраны водных объектов. Отношения по поводу воды, находящейся в окружающей среде и не сосредоточенной в водных объектах, не относятся к предмету данного регулирования.

Имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов, регламентируются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы ВК РФ. Отношения по поводу земель, лесов, недр, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при использовании и охране водных объектов, регулируются водным законодательством в той мере, в какой это необходимо для рационального использования и охраны водных объектов.

Приведенные выше отношения в области использования и охраны водных объектов регулируются в целях обеспечения прав граждан на чистую воду и благоприятную водную среду; поддержания оптимальных условий водопользования; качества поверхностных и подземных вод в состоя-

нии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям; защиты водных объектов от загрязнения и засорения и истощения; предотвращения или ликвидации вредного воздействия вод, а также сохранения биологического разнообразия водных экосистем.

Земли водного фонда представляют собой территории, занятые водными объектами, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, а также земли, выделенные под полосы отвода водоемов, магистральных межхозяйственных каналов и коллекторов. Таким образом, земли водного фонда можно разделить на две категории: непосредственно покрытые водой и прилегающие к водоемам, предназначенные для использования и охраны вод. Они используются для строительства и эксплуатации сооружений, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения в питьевой воде, бытовых, оздоровительных и других потребностей населения, а также водохозяйственных, сельскохозяйственных, природоохранных, промышленных, рыбохозяйственных, энергетических, транспортных и иных общественных потребностей; для охраны природы (источников водоснабжения) и производственных водных объектов, требующих специальной санитарной защиты, а также для обеспечения защиты населения от негативного воздействия промышленных, транспортных и других объектов в соответствии с законодательством устанавливаются санитарные зоны, в пределах которых вводится особый правовой режим использования земель.

Порядок использования, т.е. правовой режим земель водного фонда, определяется земельным законодательством и водным законодательством.

Правовой режим водных объектов, урегулированный водным законодательством, тесно переплетен с правовым режимом земель, на которых расположены эти водные объекты, отчего данная специфика и повлекла за собой выделение земель водного фонда в самостоятельную категорию.

Правовой режим земель водного фонда имеет особенность, обусловленную тем, что их основным хозяйственным назначением является «обслуживание» использования водных объектов.

Необходимо подчеркнуть, что к землям водного фонда помимо уже упоминавшихся водопокрытых земель относятся и приводоемные земельные участки. Например, водоохранные зоны водных объектов и их прибрежные защит-

ные полосы, участки земель, в пределах которых находятся объекты водоснабжения, рекреации, рыбного и охотничьего хозяйства, водозаборных, портовых и гидротехнических сооружений и т.п.

Последняя группа земель выполняет обслуживающую по отношению к водоемам роль и зависит от них подобно тому, как в гражданско-правовом отношении «главная вещь — принадлежность», принадлежность следует судьбе главной вещи.

В связи с тем, что водоемы играют разнообразную роль в жизни человека и общества, использование их может быть урегулировано многоаспектно: в качестве источника получения питьевой воды; в качестве рыбохозяйственного водоема; в качестве водоема для купания людей; в качестве судоходного водоема; в качестве средства лесосплава и т.п. В силу этого на землях водного фонда может действовать сводный правовой режим, предусмотренный различными нормативными правовыми актами. Среди них можно выделить: Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Кодекс внутреннего водного транспорта РФ; Федеральный закон «О животном мире»; Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и др.

Анализируя этот конгломерат нормативных правовых актов, можно сделать вывод, что земли водного фонда имеют правовой режим, обусловленный правовым режимом располагаемых на них водных объектов:

1) *целевым назначением водоемов*. В частности, если водоем используется для получения вод питьевого назначения, то вокруг него устанавливаются соответствующие округа санитарной охраны; если он используется в качестве рыбохозяйственного, то на прибрежных полосах его действует правовой режим охраны рыбных запасов, ограничения хозяйственной деятельности, оказывающей отрицательное влияние на состояние рыбных запасов; если водоем решено использовать в качестве места для купания, то вводятся определенные ограничения на деятельность хозяйственных предприятий, сбрасывающих сточные воды в этот водоем, и т.п.;

2) *экологической обстановкой, сложившейся в месте его нахождения*. Так, если данная местность оказалась объявленной зоной чрезвычайной экологической ситуации или зоной экологического бедствия, то законодательством о зонах экологических бедствий могут быть ограничены

и даже прекращены все виды природопользования, в том числе использование данного водоема (ст. 57 Федерального закона «Об охране окружающей среды»);

3) *правовым статусом субъектов землепользования*. К примеру, забор воды сельскохозяйственным предприятием, использующим водный объект для питьевых нужд в порядке централизованного водоснабжения, производится в соответствии с утвержденными в установленном порядке проектами водозаборных сооружений и на основании договоров водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование.

Перечисленное присуще общему правовому режиму земель водного фонда. Однако наряду с общим действует специальный правовой режим, обусловленный особым целевым назначением конкретно выделенной в пользование земли водного фонда или конкретно выделенного водоема.

Например, при использовании водоема для нужд энергетики предприятия, эксплуатирующие на водоемах гидротехнические сооружения, обязаны обеспечить режим наполнения и сработки водохранилищ, установленный с учетом всех водопользователей, находящихся в зоне влияния водохранилищ; при предоставлении водоема преимущественно для рыбохозяйственной деятельности права других водопользователей, кроме питьевого водоснабжения, могут быть ограничены в интересах рыбного хозяйства; предоставление водоема для нужд сельского хозяйства порождает обязанности предотвратить попадание воды в мелиоративные системы из источников водозабора и создавать благоприятный режим почвенной влаги.

Необходимо отметить, что специальный правовой режим земель водного фонда обусловлен естественным взаимодействием природных объектов, накладывающим отпечаток на правовое регулирование данной категории земель. Так, естественная подпитка и охрана водоемов осуществляется через водоохранные леса, а поэтому режим хозяйственной деятельности в лесах водоохранных зон направлен на сохранение природных свойств водных объектов. Иначе говоря, использование земель водного фонда осуществляется в комплексе через водопользование и лесопользование.

В отличие от иных природных объектов водоемы далеко не всегда могут использоваться в локальном порядке.

Некоторые водные объекты (особенно реки) могут располагаться в пределах нескольких субъектов РФ. Однако реки по общему правилу представляют собой и физико-географическое, и хозяйственное единство. Использование водного объекта в одном месте (например, использование реки в ее верховье) может существенно отразиться на ее состоянии в целом. Поэтому в использовании водных объектов традиционно сложился бассейновый принцип регулирования водных отношений.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, примыкающих к поверхностным водным объектам, могут использовать водные объекты только для своих нужд в той мере, в какой это не нарушает права и законные интересы других лиц.

Согласно ВК РФ водные объекты находятся в собственности РФ (федеральной собственности). Исключение составляет пруд или обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу. Эти водные объекты в данном случае находятся соответственно в собственности субъекта РФ, муниципального образования, физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами (п. 2 ст. 8 ВК РФ).

Некоторые ученые считают, что установление национальным законодательством права собственности на морские пространства (внутренние воды и территориальное море) даже в пределах государственной территории юридически не безупречно. Так, А. Н. Вылегжанин полагает, что это не соответствует международному праву, которое предусматривает не право собственности прибрежного государства, а его суверенитет над территориальным морем[1].

При этом должно обеспечиваться право мирного прохода иностранных судов. Второй его аргумент состоит в том, что у государства нет возможности распорядиться территориальным морем, так как отчуждение его или его части, скажем, частному лицу было бы международным правонарушением. По его мнению, право собственности не может существовать без правомочия распоряжения. В результате он приходит к выводу, что морские пространства следует

[1] *Вылегжанин А. Н.* К характеристике правового режима морских природных ресурсов России // Государство и право. 1997. № 7. С. 54.

считать общим наследием человечества, не принадлежащим на праве собственности какому-либо одному государству.

16.2. Особенности государственного управления землями водного фонда

Государственное управление в области использования и охраны водных объектов является частью государственного регулирования водными ресурсами и основывается на следующих принципах:

— устойчивое развитие, т.е. сбалансированное развитие экономики и улучшение состояния окружающей природной среды;

— сочетание рационального использования и охраны всего бассейна водного объекта и его части в границах территорий отдельных субъектов РФ (сочетание бассейнового и административно-территориального принципов);

— разграничение функций управления в области хозяйственного использования и охраны водных объектов.

Согласно ВК РФ государственное управление в области использования и охраны водных объектов осуществляют на федеральном уровне — Правительство РФ и уполномоченные государственные органы управления использованием и охраной водного фонда, а на уровне субъектов РФ — органы исполнительной власти субъектов РФ.

Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий на основании и во исполнение ЗК РФ, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения.

Государственное управление осуществляется по бассейновому принципу, что позволяет обеспечить регулирование использования и охраны водных объектов в пределах их водосборных бассейнов. ВК РФ разделил территорию России без привязки к конкретным регионам на 20 бассейновых округов — Балтийский, Баренцево-Беломорский, Двинско-Печорский, Днепровский, Донской, Кубанский и др. (ст. 28 ВК РФ).

Бассейновый округ признан основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов.

Для обеспечения рационального использования и охраны водных объектов создаются бассейновые советы, осуществляющие разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа. В состав бассейновых советов входят представители уполномоченных Правительством РФ федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений, общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Рекомендации бассейновых советов учитываются при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов (ст. 29 ВК РФ).

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая водные объекты, а также охраны окружающей среды, является Минприроды России.

Росводресурсы, находящееся в ведении Минприроды России, осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов. Росводресурсы осуществляет свою деятельность непосредственно или через свои территориальные органы (в том числе бассейновые) и через подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Росводресурсы осуществляет разработку и реализацию в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных объектов, ведение Российского регистра гидротехнических сооружений, государственного водного реестра, включая государственную регистрацию договоров водопользования и данные о землях водного фонда, осуществление государственного мониторинга и другие функции (постановление Правительства РФ от 16.06.2004 № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов»).

Органы санитарно-эпидемиологического надзора Минздравсоцразвития России контролируют выполнение всеми

водопользователями санитарных правил по содержанию водоемов, а также водопокрытых и прилегающих к ним земель, зон и округов санитарной охраны водных объектов. Росприроднадзор и органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют государственный надзор за использованием и охраной водных объектов.

Минприроды России, Росводресурсы и другие уполномоченные государственные органы управления использованием и охраной водного фонда обеспечивают рациональное использование водных объектов и их охрану, действуя на основе следующих основных функций:

1) планирование рационального использования водных объектов, включая установление лимитов водопользования;

2) ведение государственного мониторинга водных объектов, государственного водного реестра и осуществление государственного учета поверхностных и подземных вод;

3) осуществление государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов и соблюдением режима использования территорий и их водоохранных зон;

4) осуществление водопользования и охраны водных объектов.

Рассмотрим эти функции более подробно.

16.3. Планирование использования и охраны водных объектов

Для планирования и принятия решений по вопросам использования и охраны водных объектов составляются водохозяйственные балансы, представляющие собой расчетные материалы, сопоставляющие потребность в воде с имеющимися на данной территории водными ресурсами.

На основе водохозяйственных балансов составляются *схемы комплексного использования и охраны водных объектов*, содержащие систематизированные материалы о состоянии водных объектов и о перспективном использовании и охране водных объектов для определения основных направлений деятельности по предотвращению негативного воздействия вод и являющиеся основой осуществления водохозяйственных мероприятий.

Схемами комплексного использования и охраны водных объектов устанавливаются:

а) целевые показатели качества воды в водных объектах, характеризующие состав и концентрацию химических веществ, микроорганизмов и другие показатели качества воды в водных объектах, которые планируется достигнуть по завершении предусматриваемых схемами водоохранных и водохозяйственных мероприятий;

б) перечень водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов;

в) водохозяйственные балансы по речным бассейнам, подбассейнам и водохозяйственным участкам;

г) лимиты (предельные объемы) забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и лимиты (предельные объемы) сброса сточных вод;

д) квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод;

е) основные целевые показатели уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод;

ж) предполагаемый объем необходимых для реализации схем финансовых ресурсов.

При разработке схем учитываются прогнозы социально-экономического развития РФ на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу по РФ, по отраслям экономики, по регионам, а в отношении трансграничных водных объектов — также положения международных договоров РФ в области совместного использования и охраны трансграничных водных объектов.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатывает Росводресурсы на срок не менее 10 лет и отражают количественные и качественные показатели состояния водных ресурсов и параметры водопользования по речному бассейну, подбассейнам, водохозяйственным участкам и территориям субъектов РФ.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов рассматриваются бассейновыми советами и утверждаются для каждого речного бассейна Минприроды России и являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления (ст. 33 ВК РФ). Порядок разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы утвержден постановлением Правительства РФ от 30.12.2006 № 883.

16.4. Государственный мониторинг водных объектов и государственный водный реестр

Государственный мониторинг водных объектов представляет собой регулярные наблюдения за состоянием водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальных образований, физических и юридических лиц.

Государственный мониторинг водных объектов является частью государственного мониторинга окружающей среды и служит для следующих целей:

— своевременного выявления и прогнозирования развития негативных процессов, влияющих на качество воды в водных объектах и их состояние, разработки и реализации мер по предотвращению негативных последствий этих процессов;

— оценки эффективности осуществляемых мероприятий по охране водных объектов;

— информационного обеспечения управления и надзора за использованием и охраной водных объектов.

Государственный мониторинг водных объектов состоит:

— из мониторинга поверхностных водных объектов;

— мониторинга состояния дна и берегов водных объектов и состояния водоохранных зон;

— мониторинга подземных вод;

— наблюдений за водохозяйственными системами, гидротехническими сооружениями, за объемом вод при водопотреблении и водоотведении.

Государственный мониторинг водных объектов осуществляется в границах бассейновых округов с учетом особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей (ст. 30 ВК РФ).

Осуществление государственного мониторинга водных объектов возложено на Росводресурсы, Роснедра, Росгидромет с участием уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ. Положение об осуществлении государственного мониторинга водных объектов утверждено постановлением Правительства РФ от 10.04.2007 № 219.

Данные государственного водного реестра являются официальными и служат для оценки и прогнозирования изменений гидрологических и гидрогеологических усло-

вий, ресурсов водных объектов и качества вод; разработки схем комплексного использования и охраны водных объектов; подготовки договоров (разрешений) на пользование водными объектами; обеспечения водопользователей необходимой информацией о водных объектах; разрешения споров, возникающих по поводу пользования водными объектами; включают сведения о бассейновых округах, речных бассейнах, водохозяйственных системах, гидротехнических сооружениях, расположенных на водных объектах, о водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах и т.д. (ст. 31 ВК РФ, постановление Правительства РФ от 28.04.2007 № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра»). Ведение государственного водного реестра осуществляет Росводресурсы в соответствии с водным законодательством и законодательством РФ об информации, информационных технологиях и о защите информации.

16.5. Государственный надзор за использованием и охраной водных объектов

Государственный надзор за использованием и охраной водных объектов в соответствии с ВК РФ призван обеспечить соблюдение установленных законодательством требований к использованию и охране водных объектов, особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах *водоохранных* зон и зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, и иных требований водного законодательства РФ.

Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов осуществляются Росприроднадзором и органами исполнительной власти субъектов РФ (региональный государственный контроль и надзор).

Росприроднадзор осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов на подлежащих федеральному государственному контролю и надзору объектах по перечню, утверждаемому Минприроды России в соответствии с критериями, установленными Правительством РФ.

Органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют региональный государственный контроль и надзор

за использованием и охраной водных объектов на подлежащих региональному государственному контролю и надзору объектах по перечню, утверждаемому указанными органами.

Росприроднадзор и его территориальные органы при осуществлении федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов и органы исполнительной власти субъектов РФ при осуществлении регионального государственного контроля и надзора взаимодействуют в установленном порядке с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями и гражданами.

Федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов осуществляют должностные лица Росприроднадзора и его территориальных органов, которые одновременно по должности являются государственными инспекторами по контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов.

Перечень должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов, устанавливается указанными органами.

Полномочия должностных лиц, осуществляющих государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов, определены в Положении об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, утвержденном постановлением Правительства РФ от 25.12.2006 № 801.

Органы государственного контроля за использованием и охраной водных объектов совместно с органами государственного геологического контроля и органами санэпиднадзора осуществляют с участием органов исполнительной власти субъектов РФ государственный контроль за использованием и охраной подземных водных объектов, содержащих природные лечебные ресурсы.

16.6. Право пользования землями водного фонда

Право пользования землями водного фонда тесно примыкает к праву пользования водным объектом. Под поль-

зованием водными объектами понимается юридически обусловленная деятельность граждан и юридических лиц, связанная с использованием водных объектов. Предоставление водных объектов в пользование осуществляется на основании договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование. Не требуется заключения договора водопользования или принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для целей, указанных в ч. 3 ст. 11 ВК РФ.

Очевидно, что субъектами права пользования водными объектами могут быть как граждане, так и юридические лица. Водопользователь-гражданин может использовать водные объекты для собственных нужд либо для осуществления предпринимательской деятельности. Причем для собственных нужд данный субъект может использовать водные объекты свободно, а для предпринимательской деятельности только после заключения договора на водопользование. Водопользователь — юридическое лицо вправе использовать водные объекты только после заключения договора на водопользование (ст. 11—23 ВК РФ).

Продажа, залог и совершение других сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение водных объектов, не допускаются. Обособленные водные объекты могут переходить от одного лица к другому в порядке, предусмотренном гражданским, земельным и водным законодательством РФ.

Предоставление водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, или частей таких водных объектов в пользование на основании договоров водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование осуществляется соответственно исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Физические лица, юридические лица приобретают право пользования подземными водными объектами по основаниям и в порядке, которые установлены законодательством о недрах.

Водопользователь с согласия исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления вправе передавать свои права и обязанности по дого-

вору водопользования другому лицу, за исключением прав и обязанностей по договору водопользования в части забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу осуществляется в соответствии с гражданским законодательством.

Использование водных объектов подразделяется на совместное и обособленное. Обособленное водопользование может осуществляться на водных объектах или их частях, находящихся в собственности физических лиц, юридических лиц; водных объектах или их частях, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных для обеспечения обороны страны и безопасности государства, иных государственных или муниципальных нужд, обеспечение которых исключает использование водных объектов или их частей другими физическими лицами, юридическими лицами, а также для осуществления рыбоводства (ст. 38 ВК РФ).

По способу использования водных объектов водопользование подразделяется на водопользование с забором (изъятием) водных ресурсов из водных объектов при условии возврата воды в водные объекты; с забором (изъятием) водных ресурсов из водных объектов без возврата воды в водные объекты; без забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов.

В целях обеспечения государственных и муниципальных нужд водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, могут предоставляться в особое пользование по решению Правительства РФ. В частности, предоставление водного объекта, находящегося в федеральной собственности, в пользование для обеспечения обороны страны и безопасности государства осуществляется на основании решения Правительства РФ. В других случаях предоставление водных объектов в пользование осуществляется на основании решений исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления (ст. 21 ВК РФ).

Права пользования водными объектами при установлении особого пользования приобретаются на основании решения Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, заключенного в установленном порядке договора водопользования.

Договор водопользования содержит: сведения о водном объекте с указанием его границ (координат); сведения о водопользователях; сведения о водопотребителях; цели, виды и условия использования водного объекта; сведения о лимитах водопользования; сроки действия договора; требования по рациональному использованию, охране водных объектов и окружающей природной среды; размер платы за пользование водным объектом, условия и сроки внесения данной платы; порядок прекращения пользования водным объектом, ответственность сторон договора за нарушение его условий (ст. 13, 16—18 ВК РФ).

Предельный срок предоставления водных объектов в пользование на основании договора водопользования не может составлять более чем 20 лет.

К договору водопользования применяются положения об аренде, предусмотренные ГК РФ, если иное не установлено ВК РФ и не противоречит существу договора водопользования. Договор водопользования признается заключенным с момента его государственной регистрации в *государственном водном реестре*.

Согласно ст. 41 ВК РФ водопользование может быть приостановлено или ограничено в случае:

1) угрозы причинения вреда жизни или здоровью человека;

2) возникновения радиационной аварии или иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера;

3) причинения вреда окружающей среде;

3.1) установления охранных зон гидроэнергетических объектов[1];

4) в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

Допускается принудительное прекращение прав пользования водными объектами. Основанием принудительного прекращения права пользования водным объектом по решению суда является: нецелевое использование водного объекта; использование водного объекта с нарушением законодательства РФ; неиспользование водного

[1] Пункт 3.1 ст. 41 заложен в проекте Федерального закона № 532830-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» (ред., подготовленная ГД ФС РФ ко II чтению 06.07.2011).

объекта в установленные договором водопользования или решением о предоставлении водного объекта в пользование сроки.

Правовой режим использования водных объектов можно подразделить в зависимости от основного назначения на следующие **разновидности**: для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; лечебных и оздоровительных целей; промышленности; гидроэнергетики; сельского хозяйства; лесного хозяйства; для рекреационных целей; целей транспорта; строительства; для обеспечения пожарной безопасности; рыболовства и охоты; лесосплава; добычи полезных ископаемых и для иных целей (ст. 43—54 ВК РФ).

1. *Использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения является приоритетным*, и поэтому для данного водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные и подземные водные объекты, пригодность которых для указанных целей определяется на основании санитарно-эпидемиологических заключений.

Для водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, устанавливаются зоны санитарной охраны (постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.03.2002 № 10 «О введении в действие санитарных правил и норм "Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02"»).

В зонах санитарной охраны источников питьевого водоснабжения осуществление деятельности и отведение территории для жилищного строительства, строительства промышленных объектов и объектов сельскохозяйственного назначения запрещаются или ограничиваются в случаях и в порядке, которые установлены санитарными правилами и нормами в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (ст. 43 ВК РФ).

2. *Использование водных объектов для гидроэнергетики*, при котором водопользователи обязаны принимать меры по сокращению изъятия и потерь воды, предотвращению загрязнения, засорения и истощения водных объектов, обеспечить режим сработки и наполнения водохранилищ с учетом приоритета целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (ст. 46 ВК РФ).

В соответствии со ст. 102 ЗК РФ в целях строительства водохранилищ и иных искусственных водных объектов осуществляется резервирование земель. Порядок резервирования устанавливается федеральными законами.

Использование водохранилищ осуществляется в соответствии с правилами использования водохранилищ, включающими в себя правила использования водных ресурсов водохранилищ и правила технической эксплуатации и благоустройства водохранилищ.

Перечень водохранилищ (в том числе водохранилищ с емкостью более десяти миллионов кубических метров), в отношении которых разработка правил использования водохранилищ осуществляется для каждого водохранилища (нескольких водохранилищ, каскада водохранилищ или водохозяйственной системы в случае, если режимы их использования исключают раздельное функционирование), устанавливается Правительством РФ. Указанные правила для каждого из этих водохранилищ утверждает Росводресурсы.

Правилами использования водных ресурсов водохранилищ определяется режим их использования, в том числе режим наполнения и сработки водохранилищ. Правилами технической эксплуатации и благоустройства водохранилищ определяется порядок использования их дна и берегов.

Правила использования водохранилищ должны содержать:

— основные параметры и характеристики водохранилища, состав и краткое описание гидротехнических сооружений основного гидроузла (плотин, водосбросов, водозаборных, водовыпускных и других гидротехнических сооружений, судопропускных, рыбозащитных и рыбопропускных сооружений, насосных станций, дамб, берегозащитных сооружений);

— основные характеристики водотока (режим поступления воды и режим стока вод и др.);

— требования о безопасности водоподпорных сооружений, о безопасности жителей, хозяйственных объектов в прибрежной зоне водохранилища и на нижележащем участке водотока;

— объем водопотребления;

— порядок регулирования режима функционирования водохранилищ;

— порядок проведения работ и предоставление информации в области гидрометеорологии;

— сведения о действиях, осуществляемых при возникновении аварий и иных чрезвычайных ситуаций, и о порядке оповещения об этом соответствующих органов, водопользователей и жителей.

Правила технической эксплуатации водных ресурсов и благоустройства водохранилищ должны содержать следующее:

— краткое описание водохранилища и гидротехнических сооружений, их основные параметры;

— сведения о зонах постоянного, периодического или временного затопления; зоне повышенного уровня грунтовых вод и т.д.;

— перечень мероприятий при эксплуатации водохранилища в случае аварий и иных чрезвычайных ситуаций;

— порядок осуществления наблюдений за состоянием водохранилища (изменением стока вод, температурой воды, химическим и биологическим составом воды);

— учет использования водных ресурсов водохранилища (ст. 45 ВК РФ).

3. *Использование поверхностных водных объектов для водного и воздушного транспорта в качестве путей сообщения* осуществляется в соответствии с законодательством о водном транспорте, а для взлета и посадки воздушных судов — в порядке, установленном Правительством РФ (Кодекс внутреннего водного транспорта РФ, постановление Правительства РФ от 30.12.2006 № 882 «Об утверждении Правил использования поверхностных водных объектов для взлета, посадки воздушных судов»).

4. *Использование водных объектов для лечебных и оздоровительных целей* осуществляется в порядке, установленном законодательством РФ о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах (Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»).

5. *Использование водных объектов для лесосплава*. Водопользователи обязаны регулярно проводить очистку водных объектов от затонувшей древесины. Сплав древесины без судовой тяги на водных объектах, используемых для судоходства, и молевой сплав древесины на водных объектах запрещаются (ст. 48 ВК РФ).

6. *Использование водных объектов для сброса сточных и (или) дренажных вод* может осуществляться в соответствии с требованиями ВК РФ и законодательством в области охраны окружающей среды (Федеральный закон «Об охране окружающей среды»).

7. *Использование водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых* осуществляется в соответствии с ВК РФ и Законом РФ «О недрах».

При добыче торфа и других полезных ископаемых болото или его часть может утрачивать режим водного объекта в результате полной или частичной выработки торфа, полной или частичной замены его материалами естественного или техногенного происхождения, в том числе подстилающими болото отложениями. После окончания использования болота или его части проводится их рекультивация преимущественно путем обводнения и искусственного заболачивания.

8. *Использование водных объектов для забора воды с целью обеспечения пожарной безопасности* допускается из любых водных объектов и производится без какого-либо разрешения, бесплатно и в количестве, необходимом для ликвидации пожара. Запрещается использовать для иных целей воду из водных объектов, специально предназначенных для обеспечения пожарной безопасности.

9. *Использование водных объектов для рекреационных целей* (отдыха, туризма, спорта) осуществляется с учетом правил использования водных объектов, устанавливаемых органами местного самоуправления в соответствии со ст. 6 ВК РФ.

Проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация зданий, строений, сооружений для рекреационных целей, в том числе для обустройства пляжей, осуществляются в соответствии с водным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности.

10. *Использование водных объектов рыбохозяйственного значения для целей рыболовства* осуществляется в соответствии с законодательством о водных биологических ресурсах (Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»).

Водные объекты, являющиеся средой обитания объектов животного мира, отнесенных к охотничьим ресурсам, могут использоваться для целей охоты и ведения охотничьего

хозяйства в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

11. *Использование водных объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации*. Порядок использования водных объектов с этой целью устанавливается органами исполнительной власти субъекта РФ в целях обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни этих народов.

Лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общины в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности вправе использовать водные объекты для традиционного природопользования (ст. 54 ВК РФ).

Водопользователи осуществляют принадлежащее им право пользования водным объектом по своему усмотрению. Не допускаются лишь такие действия водопользователей, которые наносят вред состоянию водных объектов или осуществляются с нарушением прав и законных интересов других лиц. Права пользования водными объектами могут быть ограничены в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, охраны здоровья населения, окружающей природной среды, историко-культурного наследия, прав и законных интересов других лиц. Эти ограничения могут последовать лишь в случаях, предусмотренных ВК РФ и иными федеральными законами.

Содержание правоотношений по водопользованию имеет ярко выраженную направленность на обеспечение охраны водных объектов. Так, водопользователям предоставлен определенный круг прав, а именно: использовать водные объекты только в соответствии с установленным целевым назначением; возводить постройки, сооружения и устройства, необходимые для нормальной эксплуатации водного объекта в соответствии с целевым назначением; получать в установленном порядке информацию о состоянии водных объектов, необходимую для осуществления

их деятельности, и другие права, предусмотренные водным законодательством РФ.

Вместе с тем на водопользователя возложен достаточно широкий круг обязанностей. Среди них можно назвать: рациональное использование водных объектов; недопущение ухудшения качества поверхностных и подземных вод; недопущение нарушения прав других водопользователей; информирование госорганов об аварийных ситуациях, влияющих на водные объекты; выполнение правил охраны жизни людей на водных объектах; своевременное внесение платежей, связанных с использованием водных объектов; соблюдение установленного режима использования водоохранных зон; осуществление иных мероприятий по охране водных объектов; выполнение других обязанностей, предусмотренных водным законодательством РФ.

Субъектами права пользования землями водного фонда являются преимущественно юридические лица, обладающие уставной правоспособностью, для реализации которой необходимо природопользование, например рыбохозяйственные организации; сельскохозяйственные предприятия; мелиоративные организации и т.п.

Физические лица в соответствии с ВК РФ также являются субъектами данного права. Так, предприниматель, занимающийся деятельностью по промысловому лову рыбы, может взять в аренду водоем, став одновременно землепользователем участка на землях водного фонда.

Титул субъекта права пользования землями водного фонда выражается в двух формах:

1) в виде установленной законом формы (договора на выполнение определенных функций по содержанию водоема и прибрежного земельного участка);

2) в бездокументной форме. Такое положение допустимо в отношении общего водопользования, если законом не установлено каких-либо запретов относительно его применения на данном конкретном водоеме. Так, гражданин вправе осуществлять любительский лов рыбы на водоеме, а значит, и пользоваться определенной частью земельного участка в этот период. Однако в случае добычи сапропеля использование водного объекта является специальным природопользованием, для которого необходимо получение лицензии.

Если общее природопользование ограничено лишь рамками закона, то специальное природопользование дополнительно ограничено рамками устава землепользователя и пределами целевого назначения водного объекта.

Объектом права пользования в рассматриваемом правоотношении выступают «фундаментальные» элементы — земельный участок с расположенным на нем водоемом и водоем, правовой режим которого и обусловливает правовой статус земельного участка — содержание права водопользования обусловливает содержание права землепользования. Например, если водоем на земельном участке окружен водоохранной зоной, то в ней запрещается распашка земель, корчевка леса и другая хозяйственная деятельность, т.е. особенность объекта водопользования породила ограничительные особенности в режиме земельного участка под этим водоемом.

При специальном природопользовании объект правоотношений бывает многообразен. Например, если водопользователь приобретает право пользования водоемом для мелиоративного орошения полей, то в составе объекта оказываются и природные компоненты (земельный участок, растительность, охранная зона, смонтированное стационарное мелиоративное сооружение, здание для обслуживающего персонала и др.).

В результате земельные правоотношения смешиваются с водными, гражданско-правовыми, экологическими, трудовыми и др.

На содержание правоотношений по использованию земель водного фонда влияют как объект данного правоотношения, так и его субъекты, а также обстановка, в которой складываются данные правоотношения.

Основные принципы права пользования землями водного фонда:

1) *экологическая безопасность* использования водных объектов. В случае ухудшения экологической и санитарной обстановки в водном бассейне условия договора водопользования или решение о предоставлении водного объекта в пользование могут быть пересмотрены органами, заключившими договор водопользования (принявшими решение о предоставлении водного объекта в пользование);

2) *приоритет использования водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.* Для питье-

вого и хозяйственно-бытового водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения поверхностные и подземные водные объекты; пригодность подземных водных объектов для указанных целей определяется на основании санитарно-эпидемиологических заключений; для водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, устанавливаются зоны санитарной охраны и т.п.;

3) *нормирование допустимого воздействия на водные объекты*, которое достигается нормированием предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ и микроорганизмов, содержащихся в сбросах сточных вод и (или) дренажных вод в водные объекты; установлением экологически безопасной для водного объекта квоты изъятия биоресурсов; установлением экологически безопасных лимитов водопотребления и водоотведения и т.п.;

4) *экономическое регулирование использования водных объектов*, включающее в себя установление платежей за пользование водными объектами, направленное на стимулирование экономного использования водных ресурсов и охраны водных объектов; установление экономической ответственности в сфере использования и охраны водного фонда и т.п. (ст. 20 ВК РФ);

5) *свобода хозяйственной деятельности*, в силу которой запрещается вмешательство в хозяйственную деятельность водопользователей под страхом юридической ответственности; пресекается монополизм в сфере водопользования; убытки, причиненные нарушением прав водопользователей, подлежат возмещению, включая упущенную выгоду, и т.п.;

6) *строго целевое использование водных объектов*, при неисполнении которого водный объект может быть изъят у водопользователя без возмещения причиненных ему этим изъятием убытков;

7) *приоритет профилактики нарушений*. Так, при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию промышленных и иных объектов, а также при внедрении новых технологических процессов, влияющих на состояние водных объектов, должно учитываться воздействие на природную среду проектируемых и сооружаемых объектов как в зоне их размещения, так и в целом по бассейнам водных объектов;

8) *дифференцированный подход к использованию водных объектов*. Например, экологически безопасное для водного объекта изъятие биоресурсов осуществляется в пределах, не нарушающих естественную структуру экосистемы водного объекта и соответствующего биоресурса, и устанавливается его дифференцирование для каждого водного объекта; нормативы допустимого воздействия на водные объекты разрабатываются в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Нормативы допустимого воздействия на водные объекты (допустимого совокупного воздействия всех источников, расположенных в пределах речного бассейна или его части, на водный объект или его часть) разрабатывает Росводресурсы с участием Росрыболовства, Росгидромета и Роспотребнадзора и утверждает указанные нормативы при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы (постановление Правительства РФ от 30.12.2006 № 881 «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты»).

Особенности в предоставлении права пользования землями водного фонда обусловлены следующими обстоятельствами:

1) при предоставлении водных объектов в пользование не предусмотрено землеустроительных действий по отводу этих объектов в натуре, поскольку предоставляемый водный объект самоограничен в силу своего естественного существования в объективной реальности, а прибрежные полосы определены существующими нормативами;

2) водное законодательство не предусматривает в качестве основания изъятия неиспользованной землепользователем прибрежной полосы, если полученный им в пользование водный объект используется в соответствии с целевым назначением;

3) водное законодательство, в отличие от земельного, не предусматривает для природопользователей обязанность повышать биопотенциал используемого объекта. Так, если повышение плодородия почв используемых земель является неотъемлемой обязанностью землепользователя, то для водопользователя таковой обязанности не усматривается.

Вместе с тем как в правовом режиме землепользования, так и в правовом режиме водопользования законом не предусмотрены сроки давности по искам, и на природные объекты (кроме земли) не в полной мере распростра-

няется гражданское законодательство, регулирующее имущественные отношения.

16.7. Правовая охрана водных объектов

При использовании водных объектов граждане и юридические лица обязаны осуществлять производственно-технологические, мелиоративные, агротехнические, гидротехнические, санитарные и другие мероприятия, обеспечивающие охрану водных объектов.

Правовая охрана водных объектов может выступать в двух формах: запрещение совершения определенных действий и ограничение таковых.

ВК РФ запрещает: сброс в водные объекты и захоронения в них производственных, бытовых и других отходов; добычу полезных ископаемых, торфа и сапропеля со дна водных объектов или возведение сооружений с опорой на дно способами, которые могут оказывать вредное воздействие на поверхностные воды, дно, берега водных объектов и водные биоресурсы; эксплуатацию судов без устройств по сбору сточных вод, отходов и сбросов, образующихся на этих судах; засорение ледяного покрова водных объектов, ледников и снежников; захоронение и сброс радиоактивных и токсичных веществ; производить забор воды из водных объектов, существенно влияющих на их состояние, и др.

К ограничениям совершения определенных действий относятся установление специальных *водоохранных зон и прибрежных защитных полос*. Условия и порядок их установления определены ВК РФ (ст. 65)

Водоохранной зоной является территория, примыкающая к береговой линии морей, рек, озер, ручьев, каналов, водохранилищ, других поверхностных водных объектов, на которых устанавливается специальный режим хозяйственной и иных видов деятельности с целью предотвращения загрязнения, засорения, заиления и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. В пределах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной деятельности и природопользования.

Ширина водоохранной зоны рек или ручьев устанавливается от их истока для рек или ручьев протяженностью:

1) до 10 км — в размере 50 м;
2) от 10 до 50 км — в размере 100 м;
3) от 50 км и более — в размере 200 м.

Для реки, ручья протяженностью менее 10 км от истока до устья водоохранная зона совпадает с прибрежной защитной полосой. Радиус водоохранной зоны для истоков реки, ручья устанавливается в размере 50 м.

Ширина водоохранной зоны озера, водохранилища, за исключением озера, расположенного внутри болота, или озера, водохранилища с акваторией менее 0,5 кв. км, устанавливается в размере 50 м.

Ширина водоохранной зоны моря составляет 500 м.

В пределах водоохранных зон запрещаются: использование сточных вод для удобрения почв; размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ; осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений; движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

В пределах прибрежных защитных полос дополнительно к приведенному выше перечню ограничений запрещается: распашка земель; размещение отвалов размываемых грунтов; выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Ограничения и запреты могут вводиться также в специальных округах и зонах санитарной охраны.

Установление на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов, в том числе посредством специальных информационных знаков, осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ.

В целях охраны правового режима использования водных объектов существуют меры юридической ответственности за его нарушение.

В соответствии со ст. 68, 69 ВК РФ лица, виновные в нарушении водного законодательства, несут административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Административная ответственность за нарушение режима использования водных объектов предусмотрена:

— за уничтожение водохозяйственных или водоохранных информационных знаков, а равно знаков, определяющих границы прибрежных защитных полос и водоохранных зон водных объектов, в том числе прибрежных полос внутренних морских вод и территориального моря РФ (ст. 7.2 КоАП РФ);

— самовольное занятие водного объекта или его части, либо использование их без документов, на основании которых возникает право пользования водным объектом или его частью, либо водопользование с нарушением его условий (ст. 7.6 КоАП РФ);

— повреждение гидротехнического, водохозяйственного или водоохранного сооружения, устройства или установки, а также централизованной или нецентрализованной системы питьевого водоснабжения или системы водоотведения городов и сельских поселений (ст. 7.7 КоАП РФ);

— самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (ст. 7.8 КоАП РФ);

— самовольная переуступка права пользования водным объектом, а равно самовольный обмен водного объекта (ст. 7.10 КоАП РФ);

— нарушение требований по охране гидроминеральных ресурсов, которое может вызвать истощение гидроминеральных ресурсов либо привести месторождение гидроминеральных ресурсов в состояние, непригодное для разработки (ст. 8.9 КоАП РФ);

— нарушение водоохранного режима на водосборах водных объектов, которое может повлечь загрязнение указанных объектов или другие вредные явления;

— невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению водных объектов, их водоохранных зон и прибрежных полос в состояние, пригодное для пользования;

— незаконная добыча песка, гравия, глины и иных общераспространенных полезных ископаемых, торфа, сапропеля на водных объектах, осуществление молевого сплава древесины либо нарушение установленного порядка очистки водных объектов от затонувшей древесины и наносов;

— нарушение требований к охране водных объектов, которое может повлечь их загрязнение, засорение и (или) истощение;

— загрязнение ледяного покрова водных объектов либо загрязнение водных объектов, содержащих природные лечебные ресурсы или отнесенных к особо охраняемым водным объектам, местам туризма, спорта и массового отдыха, отходами производства и потребления и (или) вредными веществами, а равно захоронение вредных веществ (материалов) в водных объектах (ст. 8.13 КоАП РФ);

— нарушение правил водопользования при заборе воды, без изъятия воды и при сбросе сточных вод в водные объекты;

— нарушение условий разрешения на водопользование при добыче полезных ископаемых, торфа, сапропеля на водных объектах, а равно при возведении и эксплуатации подводных и надводных сооружений, при осуществлении промыслового рыболовства, судоходства, прокладке и эксплуатации нефтепроводов и других продуктопроводов, проведении дноуглубительных, взрывных и иных работ либо при строительстве или эксплуатации дамб, портовых и иных сооружений (ст. 8.14 КоАП РФ);

— нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохранных сооружений и устройств (ст. 8.15 КоАП РФ);

— самовольное либо с нарушением правил захоронение с судов и иных плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне РФ (ст. 8.19 КоАП РФ).

Наложение штрафа не освобождает виновных лиц от обязанности устранения допущенных нарушений и возмещения причиненного вреда.

Законодательством предусмотрено, что за загрязнение водоемов, в частности, путем эксплуатации на предприятиях, коммунальных и других объектах неисправных очистных сооружений и устройств, отключения очистных сооружений и устройств на какой-либо срок, нарушения правил транспортировки, хранения, использования минеральных удобрений и других препаратов, могущих повлечь или повлекших загрязнение воды, административную и уголовную ответственность в предусмотренных законом случаях несут как должностные, так и иные виновные лица. Такие действия могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Уголовная ответственность за нарушение режима использования водных объектов предусмотрена:

— за загрязнение, засорение, истощение поверхностных или подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природных свойств, если эти деяния повлекли причинение существенного вреда здоровью человека, животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству (ст. 250 УК РФ);

— загрязнение морской среды из находящихся на суше источников либо вследствие нарушения правил захоронения или сброса с транспортных средств или возведенных в море искусственных островов, установок или сооружений веществ и материалов, вредных для здоровья человека и водных биологических ресурсов либо препятствующих правомерному использованию морской среды (ст. 252 УК РФ);

— незаконное возведение искусственных островов, установок или сооружений на континентальном шельфе РФ, незаконное создание вокруг них или в исключительной экономической зоне РФ зон безопасности, а равно нарушение правил строительства, эксплуатации, охраны и ликвидации возведенных искусственных островов, установок или сооружений и средств обеспечения безопасности морского судоходства; исследование, поиск, разведка, разработка природных ресурсов континентального шельфа РФ или исключительной экономической зоны РФ, проводимые без соответствующего разрешения (ст. 253 УК РФ);

— незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов (ст. 256 УК РФ).

В соответствии со ст. 11 УК РФ преступления, совершенные в пределах территориального моря РФ, признаются совершенными на территории РФ.

Привлечение к ответственности за нарушение водного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить допущенное нарушение и возместить причиненный ими вред. Лица, причинившие вред водным объектам, возмещают его добровольно или в судебном порядке. Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утверждена приказом Минприроды России от 13.04.2009 № 87.

В тех случаях, когда нарушение водного законодательства является одновременно и нарушением должност-

ных обязанностей, может применяться и дисциплинарная ответственность. К дисциплинарной ответственности должностные лица привлекаются, когда правонарушения являются следствием неправомерных действий этих лиц при исполнении ими служебных обязанностей. Отношения по дисциплинарной ответственности — трудовые, поэтому на работников могут быть наложены взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, увольнение с занимаемой должности.

Контрольные вопросы и задания

1. Что представляют собой земли водного фонда как объект правового регулирования?
2. В чем особенности государственного регулирования правового режима земель водного фонда?
3. Раскройте понятия «государственный мониторинг водных объектов» и «государственный реестр водных объектов»?
4. В чем состоит право пользования землями водного фонда, его основные принципы?
5. В чем заключается правовая охрана водных объектов?

Глава 17
ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЗАПАСА

К **землям запаса** относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные для использования гражданам или юридическим лицам, за исключением земельного фонда перераспределения, формируемого в соответствии со ст. 80 ЗК РФ.

Под землями запаса понимаются земли, которые в силу каких-либо причин оказались вне сферы пользования и наличия чьих-либо прав на них (права собственности, аренды и т.п.). Будучи исключенными из сферы хозяйственной эксплуатации и оборота, данные земли состоят на кадастровом учете, где о них содержится вся необходимая правовая, экономическая и хозяйственная информация; эти земли недопустимо самовольно занимать, совершать с ними сделки; в отношении земель запаса, как и земель, находящихся в собственности, пользовании, обороте и т.д., планируются и реализуются охранные и иные мероприятия.

Земли запаса предназначены для перспективного их использования в сельскохозяйственных, промышленных, транспортных, энергетических и иных целях. Использование земель запаса допускается после перевода их в другую категорию, за исключением случаев, если земли запаса включены в границы охотничьих угодий, и иных предусмотренных федеральными законами случаев.

Статья 14 ЗК РФ предусматривает одно из оснований перевода земельных участков в категорию земель запаса. Так, земли, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению и на которых не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным законодательством требованиям, подлежат ограничению в использовании, исключению из категории земель сельскохозяйственного назначения и могут переводиться в земли запаса для их консервации. На таких землях запре-

щаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции.

В соответствии со ст. 7 Федеральный закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» в состав земель запаса могут быть включены непригодные для осуществления сельскохозяйственного производства земли сельскохозяйственных угодий или земельные участки в составе таких земель.

Перевод земельного участка из состава земель запаса в другую категорию земель в зависимости от целей дальнейшего использования этого земельного участка осуществляется только после формирования в установленном порядке земельного участка, в отношении которого принимается акт о переводе земельного участка из состава земель запаса в другую категорию земель.

Целевое назначение земель запаса ЗК РФ не определяется, так как земли запаса после их перевода в иные категории могут использоваться в соответствии с установленной категорией земель и разрешенным использованием. Использование земель запаса до их перевода в земли иных категорий запрещено. Передача неиспользуемых земель в состав земель запаса может производиться по результатам кадастрового учета (инвентаризации) земель. Наряду с землями других категорий и форм собственности земли запаса могут входить в состав целевых земельных фондов (постановление Правительства РФ от 14.03.1995 № 249 «О порядке формирования целевого земельного фонда для расселения беженцев и вынужденных переселенцев и режиме его использования»).

В определенной мере правовой статус земель запаса имеет сходство с землями консервируемыми, а также исключенными из хозяйственного оборота. Однако при сравнении оказывается, что правовой статус этих земель различен. Под землями запаса подразумеваются земельные участки, пригодные, как правило, для использования по целевому назначению, в то время как деградированные и исключенные из сельхозоборота земли для использования непригодны. Законсервированные и деградированные земли находятся под дополнительным контролем со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, ответственных за экологическую безопасность и охрану земель. Наряду с этим для включения законсервированных и деградированных земель в хозяйственный оборот необ-

ходимо проведение специальных мероприятий (возможно, в течение длительного времени) по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий.

Не могут считаться землями запаса и бросовые земли, собственники (да и другие пользователи земель) которых остаются еще по кадастровой документации титульными владельцами этих земель. Лишь после того, как в документацию будут внесены изменения и произойдет фактическая передача угодий органам государственной власти или органам местного самоуправления, данные земли можно относить к числу земель запаса.

Использование земельных участков в составе земель запаса определяется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ или уполномоченными органами местного самоуправления в пределах их компетенции и в соответствии с федеральными законами.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение и общую характеристику понятия «правовой режим земель запаса».
2. Каковы особенности государственного регулирования правового режима земель запаса?

Покупайте наши книги:

Оптом в офисе книготорга «Юрайт»:
140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1,
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, www.urait.ru

В розницу в интернет-магазине: www.urait-book.ru,
e-mail: order@urait-book.ru, тел.: (495) 742-72-12

Для закупок у Единого поставщика в соответствии
с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ обращаться
по тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, vuz@urait.ru

Учебное издание

Ерофеев Борис Владимирович

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебник для вузов

Редактор *И. В. Альбикова*
Корректор *Л. Я. Долинина*
Художественное оформление *А. И. Гиренко*
Компьютерная верстка *Т. В. Максимова*

Формат 84×108 $^{1}/_{32}$.
Гарнитура «Petersburg». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 35,64. Тираж 1500 экз. Заказ №

ООО «Издательство Юрайт»
140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1.
Тел.: (495) 744-00-12. E-mail: izdat@urait.ru, www.urait.ru

Содержание