

Б.В. Ерофеев

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебник

9-е издание, переработанное

Ответственный редактор — главный научный сотрудник
Института государства и права РАН, доктор юридических наук,
профессор Н.И. Краснов

Москва
Юрайт
2004

УДК 34
ББК 67.407я73
Е78

Ерофеев Борис Владимирович — доктор юридических наук, заслуженный деятель науки РФ, профессор Московской государственной юридической академии, академик Российской экологической академии

Ерофеев Б.В.

Е78 Земельное право России: Учеб. / Отв. ред. Н.И. Краснов. — 9-е изд., перераб. — М.: Юрайт-Издат, 2004. — 656 с.

ISBN 5-94879-194-7

Учебник подготовлен на основе новейшего земельного законодательства России: Земельного кодекса, Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и иных законов. Настоящее издание переработано с учетом требований Государственного образовательного стандарта и программы учебного курса «Земельное право».

В учебнике полно и системно изложены все темы учебного курса «Земельное право». Он состоит из двух частей. В Общей части определяются понятие, предмет и источники земельного права, показаны особенности земельных правоотношений и их правового регулирования, включена специальная глава — этапы формирования земельного рынка в России, а также главы о праве собственности и иных правах на землю, правовом регулировании сделок с землей, государственном регулировании земельных отношений, защите земельных прав граждан и юридических лиц, ответственности за земельные правонарушения и др. В Особенной части изложены особенности правового режима земель различного целевого назначения.

Для студентов, аспирантов, преподавателей и научных работников, а также для работников федеральных и местных органов власти.

УДК 34
ББК 67.407я73

По вопросам приобретения обращаться в **книготорг «Юрайт»**
Тел.: (095) 744-00-12. E-mail: sales@urait.ru. www.urait.ru

Покупайте наши книги:

в нашем офисе: 105037 Москва, городок им. Баумана, д. 3, корп. 4, стр. 10;
через службу «Книга-почтой»: 105037 Москва-37, а/я «Книга-почтой»;
через Интернет-магазин: www.books.urait.ru; **e-mail: books@books.urait.ru**.

ISBN 5-94879-194-7

© Ерофеев Б.В., 2004, с изменениями
© ООО «Юрайт-Издат», 2004

Оглавление

Введение.....	10
Принятые сокращения.....	17

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. ПОНЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

1.1. Предмет земельного права.....	21
1.2. Методы правового регулирования земельного права. 'Земля как объект правового регулирования.....	42
1.3. Методы правового регулирования земельных отношений.....	43
1.4. Закономерности, которым подчинены методы правового регулирования земельных отношений.....	48
1.5. Специфические особенности методов правового регулирования земельных отношений.....	49
1.6. Принципы земельного права.....	52
1.7. Место земельного права в общей системе права России.....	67
1.8. Система земельного права.....	74
<i>Контрольные вопросы.....</i>	83

Глава 2. ИСТОЧНИКИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

2.1. Понятие источников земельного права.....	85
2.2. Система источников земельного права.....	89
2.3. Перспективы развития земельного законодательства.....	102
<i>Контрольные вопросы.....</i>	107

Глава 3. ИСТОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

3.1. Земельно-правовой режим в России до 1861 г.....	109
3.2. Земельная реформа 1861 г. и ее правовое содержание.....	115
3.3. Столыпинская аграрная реформа 1906—1907 гг.....	121

Оглавление

3.4. Земельный строй в России в годы советской власти.....	127
3.5. Земельный строй России с 1990 г. по настоящее время.....	133
3.6. История формирования курса «Земельное право».....	146
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>150</i>

Глава 4. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

4.1. Понятие земельных правоотношений.....	153
4.2. Структура земельных правоотношений.....	162
4.3. Земельно-правовые нормы.....	163
4.4. Субъекты земельных правоотношений.....	164
4.5. Объекты земельных правоотношений.....	170
4.6. Содержание земельных правоотношений.....	176
4.7. Виды земельных правоотношений.....	182
4.8. Основания возникновения, изменения и прекращения земельных правоотношений.....	185
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>190</i>

Глава 5. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ И ДРУГИЕ ВЕЩНЫЕ ПРАВА НА ЗЕМЛЮ

5.1. Понятие права собственности на землю.....	191
5.2. Виды и формы земельной собственности.....	207
5.3. Основания возникновения, изменения и прекращения права собственности на землю.....	232
5.4. Вещные права на землю.....	244
5.5. Иные права на пользование землей.....	251
5.6. Основания и правовые последствия прекращения вещных прав на землю.....	257
5.7. Документы, удостоверяющие права на земельные участки и их государственная регистрация.....	269
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>274</i>

Глава 6. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СДЕЛОК С ЗЕМЛЕЙ

6.1. Понятие земельно-правовых сделок.....	276
6.2. Земельно-правовые сделки, влекущие за собой смену собственника земельного участка.....	291
6.3. Земельно-правовые сделки, не сопровождающиеся сменой собственника земельного участка.....	299
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>311</i>

Глава 7. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ

7.1. Понятие государственного управления землепользованием ...	312
7.2. Органы, осуществляющие государственное управление землепользованием.....	314
7.3. Правовые функции государственного управления землепользованием.....	318
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>360</i>

Глава 8. ЗЕМЕЛЬНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

8.1. Понятие и общая характеристика земельно-процессуального права.....	361
8.2. Соотношение процессуальных норм земельного права с административным, гражданским и уголовным правом.....	364
8.3. Виды земельного процесса.....	368
8.4. Структура земельного процесса.....	371
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>379</i>

Глава 9. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

9.1. Понятие рационального использования земель.....	380
9.2. Количественный критерий рационального использования земель.....	381
9.3. Качественный критерий рационального использования земель.....	382
9.4. Способы правового обеспечения рационального использования отдельных категорий земель.....	383
9.5. Организационно-правовые формы обеспечения рационального использования земель.....	387
9.6. Понятие и общая характеристика охраны земель.....	393
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>397</i>

Глава 10. ЗАЩИТА ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ПОРЯДОК РАЗРЕШЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ

10.1. Понятие и общая характеристика защиты земельных прав граждан и юридических лиц.....	398
10.2. Понятие и причины возникновения земельных споров.....	403
10.3. Порядок рассмотрения земельных споров.....	411

Оглавление

10.4. Основания и порядок обжалования решений по земельным спорам.....	416
10.5. Порядок исполнения решений по земельным спорам.....	420
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>422</i>

Глава 11. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

11.1. Понятие ответственности за земельные правонарушения	423
11.2. Виды юридической ответственности за нарушения земельного законодательства.....	430
11.3. Применение юридической ответственности и профилактика земельных правонарушений.....	445
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>452</i>

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 12. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

12.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель сельскохозяйственного назначения.....	455
12.2. Земли сельскохозяйственного назначения как объект правового режима.....	461
12.3. Особенности государственного управления землями сельскохозяйственного назначения.....	468
12.4. Субъекты, осуществляющие использование земель сельскохозяйственного назначения, и их полномочия.....	475
12.5. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения.....	480
12.5.1. Общие положения.....	480
12.5.2. Правовые методы и формы осуществления оборота земель сельскохозяйственного назначения.....	490
12.6. Охрана земель сельскохозяйственного назначения.....	498
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>503</i>

Глава 13. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ПОСЕЛЕНИЙ (ГОРОДОВ, ПОСЕЛКОВ И СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ)

13.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель поселений.....	505
13.2. Особенности государственного управления землями поселений.....	507

Оглавление

13.3. Выдача разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения.....	512
13.4. Ведение государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в Российской Федерации.....	513
13.5. Планирование развития территории РФ, субъектов РФ, городских и сельских поселений, других муниципальных образований.....	514
13.6. Право пользования землями поселений.....	518
13.7. Право пользования землями жилой и общественной застройки.....	522
13.8. Право пользования землями общего пользования.....	526
13.9. Право пользования землями, занятыми промышленной, коммерческой и коммунально-складской застройкой, занятыми промышленными, коммунально-складскими и иными производственными объектами, предназначенными для этих целей.....	527
13.10. Право пользования землями транспорта, связи, инженерных коммуникаций, занятыми зданиями, строениями, сооружениями железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, магистралями инженерной инфраструктуры и связи и предназначенными для этих целей.....	528
13.11. Право пользования землями сельскохозяйственного использования.....	529
13.12. Право пользования землями особо охраняемых территорий и объектов природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, а также занятыми лесами и землями военных объектов и режимных зон.....	531
13.13. Охрана земель поселений.....	532
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>534</i>

Глава 14. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СПЕЦИАЛЬНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

14.1. Понятие "и общая характеристика правового режима земель специального назначения.....	535
14.2. Особенности правового управления использованием отдельных видов земель специального назначения.....	541
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>557</i>

Глава 15. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ ГРАЖДАНАМ

15.1. Особенности правового режима земель, принадлежащих гражданам.....	558
15.2. Виды прав граждан на земельные участки.....	561
15.3. Основания возникновения, изменения и прекращения прав граждан на земельные участки.....	565
15.4. Законодательство России о правах граждан на земельные участки.....	570
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>580</i>

Глава 16. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ

16.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель особо охраняемых территорий и объектов.....	581
16.2. Правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов.....	585
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>596</i>

Глава 17. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА

17.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель лесного фонда.....	597
17.2. Особенности государственного управления землями лесного фонда.....	606
17.3. Право пользования землями лесного фонда.....	613
17.4. Правовая охрана и защита лесов.....	625
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>627</i>

Глава 18. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДА И ЗЕМЕЛЬ ЗАПАСА

18.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель водного фонда.....	628
18.2. Особенности государственного управления землями водного фонда.....	638
18.3. Планирование использования и охраны водных объектов ...	640
18.4. Государственный мониторинг водных объектов и государственный водный кадастр.....	640
18.5. Государственный контроль за использованием и охраной водных объектов.....	641
18.6. Право пользования землями водного фонда.....	642

18.7. Правовая охрана водных объектов.....	650
18.8. Правовой режим земель запаса.....	653
<i>Контрольные вопросы.....</i>	<i>655</i>

Введение

Земля — важнейший для человека объект материального мира. Не будь земли — не было бы человечества со всеми его проблемами.

Человеческий гений изобретает невиданные ранее средства, которые устаревают, на их смену придут более совершенные, которые тоже будут морально устаревать и заменяться новыми изобретениями. Однако всегда самым гениальным явлением будет земля, и ее морально не состарит никакой промежуток времени. Никакой иной объект материального мира никогда не заменит человечеству землю.

Земля является предметом регулирования значительного числа отраслей российского права: конституционного — при определении на ней государственных границ; административного — при разграничении территорий между субъектами РФ; гражданского — при совершении сделок с земельными участками; семейного — при решении споров о разделе собственности супругов; финансового — при земельном налогообложении; аграрного — при использовании земель сельскохозяйственного назначения для выращивания сельскохозяйственных культур и т.д. Однако еще в XIX в. юридическая мысль России пришла к выводу, что земельное право должно быть самостоятельной отраслью права¹.

В каждой из перечисленных отраслей предметом правового регулирования выступают различные аспекты земельных отношений: пространственно-базисные, имущественные, земельно-производительные и т.д. Для земельного же права как самостоятельной отрасли права специфичным является экономический характер земельных отношений, т.е. использование земли в хозяйственных целях. В связи с этим главные элементы земельно-правового регулирования — это подразделение всего зе-

¹ См., напр.: *Кассо Л.А.* Русское поземельное право. М., 1906; *Хауке О.А.* Крестьянское земельное право. М., 1914; и др.

мельного фонда на определенные категории земель и сочетание единого правового режима земельного фонда с правовым режимом этих категорий.

Такое построение земельно-правового регулирования в российском земельном праве обусловлено тем, что оно осуществляется с учетом объективно существующих свойств и особенностей земель. Эти свойства настолько многообразны, что их необходимо типизировать в правовом плане. Типизация земель осуществлена по категориям: земли сельскохозяйственного назначения, земли специального назначения, земли поселений и др. Данная типизация построена по принципу основного целевого назначения и предполагает, что в каждой из категорий земельных участков могут находиться земли иного целевого назначения. Например, в категории земель сельскохозяйственного назначения могут быть земельные участки, имеющие режим специального, несельскохозяйственного назначения (дороги, земли под сооружениями энергетики, связи и др.), а в категории земель специального назначения — земли для сельскохозяйственного использования (служебные земельные наделы).

Особенности земельно-правового регулирования и выделение в силу этого земельного права в особую отрасль российского права обусловлены и другими свойствами земель.

Земля представляет собой единственное место обитания всех человеческих поколений, каждое из которых, уходя в небытие, оставляет потомкам последствия своей жизнедеятельности¹. Эти последствия накапливаются и ложатся бременем на будущие поколения людей. Поэтому в Конституции РФ закреплено, что земля используется и охраняется в России как основа жизни и деятельности ее народов (п. 1 ст. 9), свобода ее использования подлежит ограничению, если возникает опасность ущерба окружающей среде (п. 2 ст. 36), а поэтому в земельном законодательстве никогда не предусматривались и не предусматриваются сроки давности для защиты нарушенных земельных прав, как это имеет место при защите нарушенных гражданских прав.

Земля представляет собой недвижимость. Переместить можно лишь часть почвы и грунта. В частности, в период Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. немецкие оккупанты вывозили из России в Германию эшелоны ценного почвенного слоя

земли, который впоследствии пришлось восстанавливать. В силу этого свойства земли в сферу земельно-правового регулирования включены отношения, которых нет в предмете ни одной отрасли российского права, — отношения по землеустройству, выражающиеся в установлении границ землепользования на местности, упорядочении землепользования и т.д.

Правовой режим землеустройства специфичен как по фактическому, так и по правовому содержанию, поэтому он выделен в особый институт российского земельного права.

Земля, обладая свойством территории, пространственного базиса для размещения объектов, одновременно является пространственным базисом для природных объектов: лесов, вод, растительности и др. При этом она — часть окружающей среды, и отношения по землепользованию подпадают под действие эколого-правового режима. Грань перехода от земельно-правового регулирования к эколого-правовому и другим формам регулирования весьма относительна и может быть определена только при решении конкретной правовой задачи. Поэтому студент должен уметь выявить и отграничить пределы земельно-правового регулирования от эколого-правового, гражданско-правового и других форм регулирования.

Будучи частью природы, земля, как и другие природные объекты, обладает биопотенциалом в виде плодородия почв, представляющего собой бесценное достояние. Поэтому практически все нормы земельного права пронизывает обязанность землепользователей и собственников земель сохранять и повышать почвенное плодородие своих земельных участков. Бесценность биопотенциала земли не может быть выражена никакой денежной оценкой, поэтому земельный учет осуществляется по особой государственной системе земельного кадастра, учитывающего как специфику земель, так и их ценность.

Кадастровый учет особо необходим в связи с устойчивой природной неоднородностью земель. Например, только на территории Нижегородской области имеется свыше 20 почвенных разновидностей, а в Московской области разность почв составляет десятки баллов даже в соседних севооборотах.

Поскольку общие земельно-правовые правила дифференцируются применительно к особенностям земель, объединенных в предусмотренные законом категории земель, земельно-правовое законодательство подразделено на Общую и Особенную части.

Земельные угодья в результате их хозяйственной эксплуатации подвержены негативным изменениям: эрозии, засолению, закислению, заболачиванию, зарастанию сорняками и т.д. Поэтому правила охраны земель являются в земельном праве всеобщими в отличие, например, от гражданского права, которое распространяет такие правила на узкий круг объектов (жилые дома и др.).

Охрану земель обеспечивает специальная государственная служба земельного контроля, обладающая существенными правами: беспрепятственного посещения землепользования, проверки порядка соблюдения земельного законодательства, привлечения к ответственности лиц, виновных в его нарушении, изъятия по суду земельных участков, используемых нерационально и не в соответствии с их целевым назначением.

Наконец, особенность земли заключается в ее пространственной ограниченности, которая находит отражение в одном из главных принципов земельного права (и не только российского) — принципе рационального использования земли, означающем экономное расходование территории под размещение тех или иных объектов, а также сохранение и повышение плодородия почв в целях экономии производительной силы земли, ее биопотенциала. Требования рационального использования земли распространяются на все земельные участки, независимо от целевого назначения и форм собственности.

Изложенное представляет собой основные элементы концепции учебного курса «Земельное право России». Настоящий учебник является по существу первым в условиях реформы российского земельного законодательства учебником по данному курсу. Вместе с тем в нем излагаются основные положения теории земельного права, содержащиеся в предыдущих учебниках и монографиях автора¹. Начатое в данном курсе изучение студентами земельных правоотношений будет продолжено в курсах «Экологическое право» (с учетом охраны земли как неотъемлемой части окружающей среды) и «Аграрное право» (где специальное внимание будет уделено порядку хозяйственной эксплуатации земель сельскохозяйственного назначения).

¹ Ерофеев В.В. Советское земельное право. М., 1965; *Он же*. Основы теории земельного права. М., 1971; *Он же*. Советское земельное право. М., 1981; *Он же*. Земельное право России. Т. 1—2. М., 1994; Земельное право. М., 1997, 1998; а также: Земельное право России. М., 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004.

В соответствии с Государственным образовательным стандартом учебник представляет собой системное изложение основ правовых знаний по Курсу «Земельное право».

Содержание учебника, так же как и законодательство, разделено на Общую и Особенную части. Общая часть включает основополагающие институты земельного права, нормы которых распространяются на правовой режим всех категорий земель. Особенная часть учебника содержит материал, освещающий специфику правового режима отдельных категорий земель.

«Ключом» к овладению знаниями по земельному праву является уяснение студентом первой темы учебника, которая определяет предмет земельного права и отграничивает его от предметов других отраслей права, смежных с земельным. Неясности в этом вопросе не позволят студенту правильно воспринимать учебный материал. Так, отождествление арендных земельных отношений с трудовыми отношениями землевладельцев на полях приведет к неправильной правовой квалификации этих отношений, а значит, и к ошибкам в правоприменительной практике.

При изучении данной темы целесообразно рассмотреть конкретные ситуации, определяя моменты начала земельно-правового регулирования и его пределы: например, правильно определить место гражданских и земельных правоотношений при купле-продаже жилых домов и строений, приобретении по сделкам плодово-ягодных насаждений и урожая на корню, возмещении убытков при самовольном занятии земельных участков и т.п.

Студенты должны правильно разграничивать отрасль земельного права и отрасль земельного законодательства: первое понятие шире второго, так как включает наряду с нормами земельного законодательства также и подзаконные акты земельного права.

Любой объект исследования изучается в динамике (возникновение, развитие, состояние на данный момент и возможные изменения в будущем), что предполагает обязательный исторический анализ. Ему посвящена тема «История земельного права». В ней автор попытался восполнить значительный пробел в земельно-правовой литературе по истории земельных отношений России как дореволюционного, так и послереволюционного периода.

С целью наиболее успешного овладения материалом учебника необходимо параллельное изучение соответствующих земельно-правовых норм.

В учебнике не дублируется содержание других дисциплин (гражданского права, административного права, муниципального права и др.). Предполагается, что студент знаком с соответствующими курсами. Например, он должен хорошо знать положения гражданского права о собственности и правовом регулировании ее отношений, поскольку без этих знаний ему не освоить важнейших положений одного из главных институтов российского земельного права. При изучении учебника нужно вспомнить и основные положения теории права и общетеоретические категории: понятие правоотношений, юридических фактов, на основании которых они складываются, правовых норм и институтов права и др.

Наряду с общетеоретическими положениями в теории земельного права имеются специфические теоретические конструкции, к числу которых необходимо прежде всего отнести теоретико-прикладное понятие «правовой режим земель», вызывающее, как показывает опыт, наибольшие трудности в понимании этой конструкции студентами. Изучая эту конструкцию следует помнить, что в каждом ее элементе отражаются особенности земли как объекта правовых отношений. В частности, земля неподвижна, а поэтому к ней применяется термин «режим» (порядок) использования; действия с землей должны находиться под постоянным контролем государства, а значит, обязательным субъектом правового режима земель является уполномоченный государством орган по осуществлению контроля и регулирования земель; субъектом земельных правоотношений — только определенный законом круг лиц, а поэтому субъектный состав — это обязательный элемент правовой конструкции «правовой режим земель» и т.д.

Особенности земли как объекта правовых отношений влияют и на особенности земельных отношений, формируя особую структуру. В частности, нужно иметь в виду, что в предмет земельного права входят и управленческие (административные) отношения, и имущественные, и финансовые (плата за землю), специфику которых определяют особенности предмета регулирования — земли.

Для уяснения правового регулирования земельных отношений необходимо руководствоваться полученными знаниями по экономической теории, которые дают представление о механизме действия объективных экономических законов. Эти знания необходимы в связи с тем, что правовое регулирование не мо-

жет осуществляться в ущерб действию объективных экономических законов или вопреки им. В силу этого в земельно-правовом механизме регулирования земельных отношений студент должен уметь увидеть и понять действие объективных экономических законов. Например, в Законе о плате за землю используется стимулирование землепользователей и собственников земель, с одной стороны, приобретать земли не больше того, что они могут содержать и обрабатывать, а с другой — использовать землю максимально эффективно, поскольку в противном случае землепользование и собственность на землю будут экономически невыгодны, и материальным бременем лягут на этих лиц.

Не меньшее значение для усвоения курса имеет понимание студентами особенностей современной обстановки, что позволит им понять содержание принятых в последнее время законодательных актов. Для этих целей обучаемым целесообразно знакомиться с информацией в научной и периодической печати; следить за развитием событий в сфере земельно-правового регулирования.

Желая студентам успешного усвоения курса «Земельное право России», автор просит все замечания и предложения по совершенствованию данного учебника присылать ему. Он примет их с большой благодарностью. Настоящий учебник впервые написан на базе нового Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ и Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Принятые сокращения

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст. 3012

БВС — Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации

БНА — Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти

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

ВСНД и ВС РФ — Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 23.12.2003) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 1996. № 9. Ст. 773; № 34. Ст. 4026; 1999. № 28. Ст. 3471; 2001. № 17. Ст. 1644; № 21. Ст. 2063; 2002. № 12. Ст. 1093; № 48. Ст. 4737; Ст. 4746; 2003. № 2. Ст. 167; 2003. № 52 (ч. 1). Ст. 5034; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ (в ред. от 23.12.2003) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; № 34. Ст. 4025; 1997. № 43. Ст. 4903; № 52. Ст. 5930; 1999. № 51. Ст. 6288; 2002. № 48. Ст. 4737; 2003. № 2. Ст. 160; Ст. 167; № 13. Ст. 1179; № 46 (ч. 1). Ст. 4434; № 52 (ч. 1). Ст. 5034; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552; Ст. 4553

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (в ред. от 25.02.2004) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; № 30. Ст. 3101; 2004. № 5. Ст. 403; № 9. Ст. 831

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 30.06.2003) // СЗ РФ, 2001. № 44. Ст. 4147; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. 23.12.2003) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; № 18. Ст. 1721; № 30. Ст. 3029; № 44. Ст. 4295; № 44. Ст. 4298; 2003. № 1. Ст. 2; № 27 (ч. 1). Ст. 2700; № 27 (ч. 2). Ст. 2708; Ст. 2717; № 46 (ч. 1). Ст. 4434; Ст. 4440; № 50. Ст. 4855; № 52 (ч. 1). Ст. 5037

ЛК РФ — Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 30. Ст. 3033; № 52 (ч. 1). Ст. 5132; 2003. № 50. Ст. 4857; № 52 (ч. 1). Ст. 5038

МНС России — Министерство Российской Федерации по налогам и сборам

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ (в ред. от 23.12.2003) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824;

Ст. 3825; 1999. № 14. Ст. 1649; № 28. Ст. 3487; 2000. № 2. Ст. 134; 2001. № 1 (ч. 2). Ст. 18; № 13. Ст. 1147; № 23. Ст. 2289; № 53 (ч. 1). Ст. 5016; Ст. 5026; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 6. Ст. 625; 2003. № 23. Ст. 2174; № 27 (ч. 1). Ст. 2700; № 28. Ст. 2873; № 52 (ч. 1). Ст. 5037; часть вторая от 05.08.2000. № 117-ФЗ (в ред. от 05.04.2004) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3413; Ст. 3421; Ст. 3429; № 49. Ст. 4554; Ст. 4564; № 53 (ч. 1). Ст. 5015; Ст. 5023; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 4; № 22. Ст. 2026; № 30. Ст. 3021; Ст. 33; № 52 (ч. 1). Ст. 5132; Ст. 5138; 2003. № 1. Ст. 2; Ст. 5; Ст. 6; Ст. 8; Ст. И; № 19. Ст. 1749; № 21. Ст. 1958; № 23. Ст. 2174; № 24. Ст. 2432; № 26. Ст. 2567; № 27 (ч. 1). Ст. 2700; № 28. Ст. 2874; Ст. 2879; Ст. 2886; № 46 (ч. 1). Ст. 4435; Ст. 4443; Ст. 4444; № 50. Ст. 4849; 2004. № 15. Ст. 1342

РГ — Российская газета

САПП РФ — Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации

СЗ РФ (СССР) — Собрание законодательства РФ (СССР)

СУ РСФСР — Собрание узаконений РСФСР

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 08.12.2003) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 1998. № 22. Ст. 2332; № 26. Ст. 3012; 1999. № 8. Ст. 871; Ст. 873; № 11. Ст. 1255; № 12. Ст. 1407; № 28. Ст. 3489; Ст. 3490; Ст. 3491; 2001. № 11. Ст. 1002; № 13. Ст. 1140; № 26. Ст. 2587; Ст. 2588; № 33 (ч. 1). Ст. 3424; № 47. Ст. 4404; Ст. 4405; № 53 (ч. 1). Ст. 5028; 2002. № 10. Ст. 966; № 11. Ст. 1021; № 19. Ст. 1793; Ст. 1795; № 26. Ст. 2518; № 30. Ст. 3020; Ст. 3029; № 44. Ст. 4298; 2003. № 11. Ст. 954; № 15. Ст. 1304; № 27 (ч. 2). Ст. 2708; Ст. 2712; № 28. Ст. 2880; № 50. Ст. 4855

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (в ред. от 08.12.2003) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921; 2002. № 22. Ст. 2027; № 30. Ст. 3015; Ст. 3020; Ст. 3029; 2002. № 44. Ст. 4298; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; Ст. 2706; № 27 (ч. 2). Ст. 2708; № 28. Ст. 2800; № 51. Ст. 5026; РГ. 2004. № 28

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 27.04.2004) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; № 30. Ст. 3014; Ст. 3033; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; РГ. 2004. № 92

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

ГЛАВА 1

ПОНЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

1.1. Предмет земельного права

Правильно определить предмет правового регулирования важно для того, чтобы решить, какой конкретно нормативно-правовой акт применим в данном случае. Ошибки в определении предмета правового регулирования ведут к значительным ошибкам в правоприменительной практике.

В области земельных отношений бывает сложно определить предмет правового регулирования, когда они связаны с другими видами правоотношений, в первую очередь гражданскими, особенно после принятия нового ГК РФ, в котором изменены приоритеты в правовом регулировании земельных отношений и нормы гражданского законодательства выходят на первое место. В таких случаях применяется не только земельное законодательство, но и законодательство, соответствующее сложному составу регулируемых отношений в сфере пользования землей. Например, при решении вопроса о взыскании убытков, возникающих при изъятии земель, наряду с нормами ЗК РФ применяются соответствующие нормы гражданского, гражданско-процессуального и другого законодательства. Отношения платного использования земель регулируются финансовым и земельным законодательством.

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

Из курса теории государства и права студентами известно, что российское право имеет сложную структуру. Оно делится на отрасли, подотрасли, институты, субинституты, правовые нормы и другие более дробные элементы. При этом нормы отрасли права регулируют само-

стоятельный круг волевых отношений, т.е. имеют самостоятельный предмет правового регулирования. Основным вопросом при определении предмета отрасли права является выделение круга общественных отношений.

Земельное право как отрасль представляет собой системно упорядоченную совокупность норм, направленную на регулирование общественных отношений по поводу рационального использования земель и сбережения земли как национального богатства.

Изучение земельного права должно начинаться с изучения в первую очередь особенностей его предмета. Раскрыть предмет отрасли земельного права — значит раскрыть содержание и характер всех тех земельных отношений, которые определяются формами собственности на землю. В предмет земельного права входят элементы административных, имущественных, финансовых и других отношений из-за специфики объекта правового регулирования земельного права — земли.

Земельные отношения как предмет отрасли земельного права. Итак, предметом отрасли земельного права является особый круг общественных отношений по поводу земли (земельных отношений).

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 управления земельными отношениями.

Регулирование земельных отношений основывается на сочетании управления использованием земли в качестве природного ресурса, объекта недвижимости и основного средства производства; многообразия форм собственности на землю и другие природные ресурсы; широких правомочий субъектов РФ и органов местного самоуправления в регулировании земельных отношений на своих территориях; признания равенства участников земельных отношений в защите своих прав на землю; недопустимости противоречащего закону вмешательства государства в деятельность граждан и юридических лиц по владению, пользованию и распоряжению землей; государственном управлении землями независимо от форм собственности и иных прав на землю.

Участниками земельных отношений являются Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, предприятия, организации, учреждения и граждане Российской Федерации. Иностранные

распространяться юрисдикция органов данной административно-территориальной единицы; последствий деятельности предыдущих поколений и др. В этой связи ЗК РФ определяет лишь цель землеустройства — улучшение (а не создание) природных ландшафтов.

3. К предмету правового регулирования относятся также волевые и поддающиеся правовому регулированию общественные отношения, которые нуждаются (с позиций государства и общества) в урегулировании правовыми средствами. Например, невозможно оставить без правового регулирования отношения по установлению нормативов предельно допустимых концентраций химических веществ, поэтому законодательство определяет обязанности для всех пользователей земли в интересах охраны 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. Эта допустимость регламентируется нормами международного права. Так, недопустимо применять российское законодательство, если оно противоречит международным договорам РФ, или законодательный орган РФ не вправе превысить свои полномочия, определенные Конституцией РФ.

5. Наконец, в предмет правового регулирования входят лишь те общественные отношения, которые подпадают под действие правовых норм. Например, правовой обязанностью всех пользователей земель 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 — средства, обеспечивающие предусмотренный законом уровень плодородия почв, и вопрос о том, как применять эти средства, законом не регламентируется.

Следовательно, 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 фактически находящийся в сфере правового регулирования и потенциальный. Первый включает в себя земельные отношения, предусмотренные в действующем законодательстве; второй — те общественные отношения, которые не урегулированы законом, хотя и остро в этом нуждаются. Например, законом следовало бы урегулировать критерии мероприятиев, пределы воздействия на окружающую сре-

ду, 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 постоянно претерпевают изменения, развиваются, усложняются, а также политическими мотивами и другими причинами.

В отдельных случаях закон предусматривает механизмы преодоления подобных пробелов в правовом регулировании. Так, согласно ст. 10 ГПК РФ суд вправе в сходных случаях применять аналогию закона (т.е. применять закон, регулирующий сходные отношения), а иногда и аналогию права (т.е. применять общие начала и смысл действующего законодательства).

Итак, предмет потенциального правового регулирования находится не столько в сфере действия 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, которая обусловлена тем, что *объектом отношений является земля*.

Земля как уникальный объект правового регулирования. Определение понятия «земля» и других терминов земельного права. Для того чтобы определить предмет земельного права, необходимо раскрыть содержание термина «земля». Он многогранен и имеет несколько значений. В том случае, когда мы говорим о Земле как о планете Солнечной системы, одном из космических объектов, она является объектом правового регулирования международного космического права. В ином значении употребляют слово «земля», 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 о всей совокупности материальных и культурно-бытовых объектов, составляющих среду обитания человека. В таком случае эти отношения изучаются экологическим правом.

Широкое распространение имеет понятие «земля» — *поверхностный слой земной коры, расположенный над недрами, покрытый по-*

чвенным слоем, называемый территорией, над которой осуществляется суверенитет Российской Федерации.

В соответствии со ст. 67 Конституции РФ территория РФ включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

Однако объектом земельных отношений выступает не земля вообще, а конкретный земельный участок, часть поверхности земли, имеющая установленные границы, площадь, местоположение, правовой статус и другие характеристики, отражающиеся в земельном кадастре и документах государственной регистрации (ст. 6 ЗК РФ).

В настоящее время в силу уникальности и ценности земель важное значение приобретают земельные права и обязанности граждан и их объединений, образующие специальный институт, который является составной частью содержания специальных правоотношений и правового статуса личности, а также их права: земельно-экономические и земельно-экологические права граждан и их объединений (ст. 42 и 58 Конституции РФ).

Выделение земельного права в самостоятельную отрасль права породило необходимость разъяснения в законодательстве различных терминов земельно-правового характера, что позволяет установить единообразие в толковании и правоприменительной практике.

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 — 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 ус-

тавной (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 правовой порядок — 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.

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» 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, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права.

Понятие «ответственность» (от слова «отвечать») 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 не подразумевает юридические меры воздействия и обычно носит характер морального внушения лицу, совершившему противоречащий нравственным ценностям проступок.

Земельный строй РФ — это 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 законодательные акты имеют в качестве обязательной вступительной части систему понятий и их определений.

Выработка понятия «земля» позволит определить место последней 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 содержать значительные пробелы, требующие устранения: Анализ же земельного законодательства позволяет сделать вывод о том, что ведущими в указанных критериях являются такие свойства природных объектов, которые обуславливают необходимость принятия особых мер со стороны государства, позволяющих обеспечить рациональное использование этих объектов.

Понятие термина «земля» раскрывается в ГОСТ 26640—85 «Земли. Термины и определения», в п. 1 которого сказано, 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 объект правовых отношений». Указанное определение хотя и содержит в себе свойства земель, имеющие значение для правового регулирования земельных отношений, но в силу узкоцелевого назначения ГОСТов недостаточно для того, чтобы раскрыть важнейшие элементы этих свойств. Кроме того, 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 как важнейшая часть окружающей среды, она является объектом правового регулирования различных отраслей права. *Однако объектом правового регулирования в земельном праве земля выступает как почвенный слой земной коры, расположенный над недрами, покрытый почвенным слоем, называемый территорией, на которой осуществляется суверенитет Российской Федерации, и используется как основное (главное) средство производства в сельском, лесном хозяйстве.*

В другом аспекте ее правовой статус рассматривается тогда, когда она предоставляется различным предприятиям и организациям в качестве пространственного операционного базиса.

Особенности земли как объекта правового регулирования.

Земля как объект правового регулирования выполняет тройную 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. Она — источник (ресурс) удовлетворения самых разнообразных потребностей человека.

В социальном отношении — это объект собственности. При капитализме решающее значение земли для регулирования земельных отношений имеет социальная функция земли. При социализме земля является в одних странах исключительной собственностью государства, а в других — наряду с государственной — кооперативной, частной и личной собственностью.

В Российской Федерации вся земля находится в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, а земельный фонд России в зависимости от основного целевого назначения делится на категории.

1. Земля не является продуктом человеческого труда — она продукт самой природы.

Отсутствие стоимости земли не исключает ее денежной оценки в целях наиболее эффективного использования.

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

Из сказанного вытекают следующие особенности правового регулирования земельных отношений:

а) земля обладает уникальными, невозполнимыми 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. В силу этого основными субъектами земельной собственности должны быть граждане Российской Федерации. В случае, когда земля выступает как важнейший природный ресурс, основа жизни и общенациональное достояние, речь о ней должна идти как о компоненте природы, биосферной категории.

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

б) деятельность государственных органов, организаций и граждан относительно земли осуществляется, как правило, с учетом интересов не только настоящего, но и будущих поколений;

в) распоряжение землей на данной территории реализуется через органы местного самоуправления (их администрации), в результате чего должно пресекаться преобладание частных или ведомственных интересов над общенародными;

г) в земельном праве не полностью применяются сроки исковой давности, предусмотренные для гражданских, административных, уголовных и иных правоотношений. Так, если ранее самовольный захват земельного участка мог повлечь за собой уголовную ответственность, то теперь за это предусмотрена лишь административная. Так как земля является единственным местом обитания всего живого, государство в публичных интересах должно осуществлять наблюдение за состоянием земель посредством мониторинга, который необходимо осуществлять в целях:

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

- ✓ оценки эффективности этих землеохранительных мероприятий;

- ✓ 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 прогнозирование¹ изменения состояния земель.

Государственный мониторинг земель является составной частью системы государственного мониторинга окружающей среды. Государственный мониторинг должен осуществляться по кадастровым категориям, угодьям, зонам. Важность земли как места обитания и как источника естественного богатства вызывает необходимость принятия специализированных федеральных законов в этой сфере. Например, Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 10.01.2003)¹ устанавливает

¹ СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399; 2003. № 2. Ст. 167.

правовые основы государственного регулирования обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения при осуществлении собственниками, владельцами, пользователями, арендаторами земельных участков хозяйственной деятельности. Обеспечение плодородия этой категории земель осуществляется по следующим основным направлениям:

- ✓ разработка и реализация федеральных программ обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- ✓ проведение учета показателей плодородия таких земель, сертификация почв;
- ✓ государственный контроль за воспроизводством земель;
- ✓ учет эталонных участков земель сельскохозяйственного назначения (ст. 11).

Государственный контроль за воспроизводством плодородия земель сельскохозяйственного назначения и их рациональным использованием проводится в целях соблюдения собственниками, владельцами, пользователями, арендаторами земельных участков требований закона.

2. *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 подлежит замене 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. Они должны регулироваться нормами земельного права, а нормы гражданского права необходимо учитывать только в части, не урегулированной нормами земельного права.

Как известно, в новый ГК РФ включена гл. 17, посвященная **земельным** отношениям. С правовой и экономической точек зрения, ценность земли определяется особенностями, спецификой свойств и признаков, отличающих ее от других имущественных объектов. Это означает, что отношения отныне должны регулироваться и гражданским законодательством. Однако согласно ч. 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. Они находятся исключительно в сфере земельного законодательства.

Есть еще одна тонкость в проблеме определения соотношения норм земельного и гражданского законодательства. 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 законодательство находится в ведении Российской Федерации, а земельное законодательство — в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Требуется более четкое разграничение сфер применения земельного и гражданского законодательства.

Конституция РФ (ст. 5, 9, 35, 71, 72 и др.) и принятые в ее развитие нормативно-правовые акты, в частности Указ Президента РФ от 16.12.1993 № 2144 «О федеральных природных ресурсах»¹, положили начало делению неделимой ранее окружающей среды на собственность федеральную, субъектов РФ, муниципальную, частную, общую и др.

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.

Конституция закрепила процесс «овеществления» всех природных ресурсов и окружающей среды в целом, а ГК РФ в ст. 130, 214 и др. объявил все природные ресурсы имуществом со всеми вытекающими из этого последствиями. Таким образом было произведено изъятие всех природных ресурсов и всей окружающей среды в целом из сферы земельного и экологического права и включение их в сферу действия гражданского права.

Особо следует отметить, что 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. 9 передает эти объекты в частную и иные формы собственности. Разве это не парадокс? Следует также подчеркнуть, что объявление в ГК РФ всех природных ресурсов имуществом противоречит ч. 1 ст. 9, ч. 2 ст. 36 и ст. 42 Конституции РФ, так как нарушает неотчуждаемые и принадлежащие каждому от рождения права на природные

ресурсы как основу жизни и деятельности народов России, законные интересы, право каждого на благоприятную окружающую среду.

В России с 1990 г. проводится земельная реформа, в результате которой на смену административным методам правового регулирования земельных отношений пришли экономико-правовые, конституционно закрепила многообразие форм земельной собственности и хозяйствования на ней, признание **земли** имуществом, введение платности землепользования, способствовала формированию земельного рынка и обусловила принятие нового земельного и гражданского законодательства. Все это в корне изменило старое представление о характере и содержании 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 гражданским 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 силу специфических свойств земли ее оценка 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 породило необходимость учета земельных ресурсов в виде земельного кадастра, регистрации сделок с землей; требуются критерии рациональности землепользования на всех землях с помощью кадастровых оценок.

С учетом указанного обстоятельства устанавливается и налогообложение. Например, налоги устанавливаются и изменяются в зависимости от состояния земельных участков, а не по результатам хозяйственной деятельности (ст. 3 Закона РСФСР от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» (в ред. от 24.12.2002)¹).

¹ ВСНД и ВС РФ. 1991. №44. Ст. 1424; 1992. № 10. Ст. 469; № 34. Ст. 1976; Ст. 1980; 1993. № 22. Ст. 794; СЗ РФ. 1994. № 10. Ст. 1108; № 16. Ст. 1860; 1995. № 14. Ст. 121; № 35. Ст. 3503; 1996. № 1. Ст. 4; 1997. № 26. Ст. 2954; № 47. Ст. 5342; 1998. № 1. Ст. 5; № 30. Ст. 3613; № 1. Ст. 3810; 1999. № 1. Ст. 1; № 9. Ст. 1093; 2000. № 1. Ст. 10; 2001. № 3 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 30. Ст. 3027; Ст. 3033; № 52 (ч. 1). Ст. 5132.

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

- *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;
- *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.;
- *гражданского*, нормы которого особенно расширили сферу правового регулирования земельных отношений после принятия нового 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), введение купли-продажи земли, земельного рынка, ипотеки и др. — все это должно способствовать возрастанию роли норм гражданского права в регулировании земельных отношений.

В связи с проводимой земельной реформой, принятием нового земельного законодательства, Конституции РФ, ГК РФ, который разрешает сделки с землей, формирует земельный рынок, вопрос о признании *имущественного элемента* в земельных отношениях приобретает особое значение. ГК РФ восстановил категорию земельной недвижимости. Но земля — недвижимость особого рода, которая требует особого правового регулирования, отличающегося от регулирования другого имущества. Беспредел в регулировании **большой** части земельных отношений гражданским правом основан на ошибочном определении, данном в ст. 128 и 130 ГК РФ, где земля называется недвижимым имуществом наряду с другим имуществом, не имеющим уникальных особенностей. Поэтому требуется работа над изменением ГК РФ и приоритета земельного права в регулировании земельных отношений перед нормами гражданского права. Для того чтобы выйти из тупика, в который зашли цивилисты, им необходимо дать в ГК РФ четкое определение понятия вещей. В ст. 128 следует указать, что вещами являются предметы материального мира или духовной культуры — продукты человеческого труда, а не самой природы, удовлетворяющие потребности

людей и не имеющие устойчивых экологических связей, которыми, как невидимой паутиной, окутаны все природные объекты, входящие в состав окружающей среды.

В существенных коррективах нуждается и ст. 130 ГК РФ «Недвижимые и движимые вещи» (в ред. от 17.12.1999)¹. «К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе многолетние насаждения, здания и сооружения».

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

4. *Земля является абсолютно недвижимой, а все остальные вещи — относительнонедвижимые*, так как они в принципе переместимы при желании человека.

Представляется, что недвижимость — земля, а все, что находится на земле, — движимое имущество. Эти две составные части — недвижимость и движимое имущество — должны иметь каждая свой самостоятельный правовой статус, определенный в законодательном порядке. При этом не следует также забывать об особом объекте недвижимости как об особом роде имущества, где земля играет главенствующую роль.

Земельный участок и связанные с ним объекты образуют единый комплекс при единстве собственности на участок и здание, который находится в едином владении, пользовании, распоряжении и хозяйственном пользовании.

5. *Горные, лесные и водные отношения по использованию и охране растительного и животного мира, культурных ландшафтов, атмосферного воздуха регулируются специальным законодательством РФ и ее субъектов.*

Земельные отношения имеют имущественное содержание, но в силу своих уникальных и специфических особенностей земля не может стать в полном смысле имуществом, потому что является продуктом самой природы, не имеет и не может иметь имущественной основы. В условиях рынка земли ей придается конъюнктурная оценка и видимость имущественной ценности, следовательно, сделки с землей не должны определяться по правилам имущества, которое является объектом гражданского права.

¹ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 1999. № 51. Ст. 6288.

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 России, право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 2, 7, 17, 18, 41, 42, 58 Конституции РФ).

Происходящие изменения земельного строя, замена государственной монополии на землю частной, муниципальной и иными формами собственности, введение купли-продажи и разрешение других сделок с землей, формирование земельного рынка вызвали споры о пересмотре соотношения земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений. Законодательный аспект этой проблемы таков: Указом Президента Российской Федерации от 24.12.1993 № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации»¹ (утратил силу) была отменена ст. 62 ЗК РФ. В результате чего образовался правовой вакуум в сфере регулирования земельных отношений, чем и воспользовались цивилисты. В принятом Указе Президента Российской Федерации от 27.10.1993 № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии земельной реформы в России»² проявилась тенденция к сужению сферы регулирования земельных норм. Статья 1 этого Указа гласит, что совершение сделок с землей регулируется гражданским законодательством с учетом земельного, лесного и иного специализированного законодательства. К сожалению, земельное законодательство долгое время оставалось без правового инструмента — Земельного кодекса, своеобразной земельной конституции. Поэтому наметился переход от принципа приоритета земельного права к гражданскому. В ГК РФ нормы о земельных отношениях построены по принципу гражданских норм (автономия воли, недопустимость вмешательства, свобода распоряжения имуществом, запрет ограничения количества имущества в собственности одного лица и т.д.). Между тем ГК РФ должен регулировать земельные отношения лишь в той мере, в какой они не урегулированы нормами земельного права. Земельное право основывается на наличии у субъекта собственности не только прав, но и обязанностей рационального использования земель в соответствии с целевым назначением, сильным государственным контролем за соблюдением этой обязанности.

¹ САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4191.

² САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4191; № 52. Ст. 5085; СЗ РФ. 1999. № 5. Ст. 651; 2003. № 9. Ст. 851.

Приоритетность применения специального земельного законодательства в регулировании земельных отношений основывается на общественном сознании социальной функции земли в нынешних условиях, ее социальной значимости, объективно существующей ограниченности. Поэтому на первое место в использовании земли должны ставиться не интересы пользователя либо собственника (на чем особенно делают акцент цивилисты), а интересы общества, социальная целесообразность.

Таким образом, правовое регулирование земельных и гражданских отношений базируется на принципиально противоположных основаниях.

В связи с изложенным встает вопрос о приоритетности земельного законодательства в регулировании земельных отношений.

Согласно ч. 3 ст. 2 ГК РФ не регулируется нормами гражданского законодательства большая группа земельных имущественных отношений, которые основываются на административном акте или ином властном подчинении одной стороны другой. 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 субъектов РФ, 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.

Указанные 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 специфики объекта должна быть отнесена к земельному праву с использованием норм гражданского права¹.

Земля находится в сфере действия следующих отраслей права:

- *трудового права*, поскольку хозяйственная эксплуатация земельных участков осуществляется работниками предприятия, труд которых

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

регулируется преимущественно трудовым правом. Так, на сельскохозяйственные посевные, уборочные и иные полевые работы распространяется режим рабочего времени; приемы и технологии сельскохозяйственных работ не должны противоречить нормам охраны труда; за нарушения правил полевых работ виновные в этом работники могут привлекаться к дисциплинарной ответственности;

- *экологического права*, поскольку земля представляет собой часть экологической системы (почвенной, воздушной, водной, почвенно-фаунистической и т.п.), одновременно входя в качестве важнейшего элемента в систему биосферы, являясь частью космической системы. Процесс эксплуатации земель в силу этого находится в сфере ряда отраслей: лесного права (в части правил сохранения лесов), водного права (относительно нарушений водно-почвенного режима), горного права (касательно нанесения вреда горными разработками) и т.п. Кроме того, земледелие, например, косвенно влияет и на жизнедеятельность людей, а значит, и входит в предмет правового регулирования законодательства о здравоохранении. Так, за умышленную продажу экологически вредных продуктов питания лица крестьянского двора могут быть привлечены к ответственности.

Земельным правом регулируются преимущественно экономические земельные отношения: отнесение земель к категориям по основному целевому назначению, порядок предоставления и изъятия земель; установление и изменение правового режима их использования, кадастровые отношения, их мониторинг, земельные отношения в части разрешения земельных споров и т.п.

Земельно-экологические отношения являются предметом земельного права лишь в той части, которая неизбежно присутствует в сфере экономических отношений пользователей земли и государства: соблюдение экологической обстановки в ходе землеустройства, хозяйственного использования земли, обеспечение почвенного режима, необходимого для получения урожайности выращиваемых культур, защита земель от эрозионных и иных неблагоприятных процессов и т.п.

Там, где земельные экономические интересы прекращают свое действие, заканчиваются и пределы действия земельно-правовых норм. Например, в ЗК РФ отсутствуют нормы, устанавливающие запрет на хозяйственную эксплуатацию земель способами, существенно ухудшающими климат региона или вносящими изменение в погодно-климатические условия. Охрану климата предусматривают нормы специального экологического закона, который согласно ЗК РФ, не входит в состав земельного законодательства.

6. Как уже отмечалось, *земельные отношения имеют имущественное содержание, в силу своих специфических особенностей земля является имуществом особого рода. Она не имеет и не может иметь стоимости. Ей придается лишь видимость имущественной ценности. В условиях рыночных отношений цена земли определяется по закону спроса и предложения, она имеет тенденцию к увеличению, так как потребность в ней все время возрастает ввиду ограниченности плодородных и расположенных в более благоприятных условиях земельных участков, в которых постоянно нуждаются люди. Этот фактор активно используется любителями спекулятивных сделок. Для предупреждения негативных последствий земельный рынок должен регулироваться государством. Сделки с землей не должны определяться по тем же правилам, которые действуют при продаже различного имущества. Они должны регулироваться земельным законодательством, которое точнее отражает естественную природу и значимость земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях.*

Вопрос о недвижимости земли как об особом роде имущества требует специального исследования.

Как представляется, к недвижимым вещам относятся земельные участки, недра и все, что прочно с ними связано (ст. 130 ГК РФ), т.е. объекты, перемещение которых без ущерба их назначению невозможно, в том числе многолетние насаждения, строения, сооружения и др., но это определение нуждается в существенной корректировке. Данное обстоятельство порождает зависимость судьбы земельных участков от судьбы строений и сооружений, расположенных на этих участках. **Так, при переходе** права собственности на строение переходит и право на землю, как правило, в размере, пропорциональном долям собственности на это строение (при общем домовладении).

При исследовании понятия «недвижимость» объединяющим фактором является то, что земля — «первичный» и абсолютно необходимый элемент недвижимого имущества. Земля независимо от того, размещено ли на ней **другое** имущество, сама по себе является недвижимостью, а все, что на ней расположено, — это движимое имущество. Однако при данном определении недвижимого имущества земля является одним из элементов недвижимости. К ней относятся и другие объекты, но земля среди них играет главенствующую роль. Представляется, что каждой части недвижимости необходимо придать свой правовой статус на законодательном уровне.

Установление **режима** хозяйственной эксплуатации земель, их передача в пользование, аренду, владение или продажа в собственность

и изъятие происходят в результате специальных землеустроительных действий.

Вместе с изменением режима земельных участков осуществляется перемещение собственников и других пользователей земель на участок с новым режимом. Так, с предоставлением земельного участка фермеру последний переселяется на него, обзаводится хозяйственными и иными постройками, проводит разработку и окультуривание земель.

В земельных отношениях особую значимость обретает институт соседства, который является неизбежным следствием неперемещаемости **землепользования**. Этот институт порождает права и обязанности:

- ✓ по взаимограничению соседского землепользования;
- ✓ по ущемлению соседского **землепользования** в пользу того, кто имеет наивысшую общественную значимость.
- *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, освобождаются от платы за земельные участки **лица**, осуществляющие их сельскохозяйственное освоение, на весь период, предусмотренный проектом производства работ; с предприятий и граждан не взимаются земельный налог и арендная плата на землю, находящуюся в периоде **ее** сельскохозяйственного освоения.

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» В.В. Докучаев. •

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. В.В. 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 В.В. 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 России 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 13% земельного фонда, в том числе пашни — около 8%. Лесами занято 40% территории.

Площадь сельскохозяйственных угодий России — 222 млн га, в том числе: пашни — 132 млн га; сенокосы — 23,5 млн га; пастбища — 64,5 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.

- *Земля не может быть перенесена в другое место*. Равным образом она не подлежит замене никакими другими средствами производства, как это происходит в отношении других орудий и средств производства (другого имущества).

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

Земля обладает большей ценностью, чем обычное имущество. Если имущество изнашивается, быстро устаревает, то земля не подвержена таким изменениям. Более того, даже тогда, когда человечество создает невиданное по своим качествам и ценностям имущество, то и тогда земля будет ценнее его.

- Как отмечалось, земля является недвижимым объектом и в отличие от движимого имущества не может переноситься в пространстве.

Подводя итог изложенному, можно охарактеризовать предмет земельного права следующим образом.

1. Предметом земельного права являются общественные земельные отношения, имеющие свое экономическое содержание.

2. Специфика данных общественных отношений обусловлена природными особенностями земли как уникального объекта общественных отношений.

3. Земельные отношения — это общественные отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления, предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами по поводу владения, пользования и распоряжения землей, находящиеся в сфере действия преимущественно земельно-правовых и отчасти гражданско-правовых норм в тех случаях, когда эти отношения не урегулированы нормами земельного права.

Итак, можно дать следующее определение земельного права как отрасли права.

Земельное право — самостоятельная отрасль права, направленная на регулирование земельных отношений в Российской Федерации, ее субъектах, муниципальных образованиях, у 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 охраны земельных прав граждан и других пользователей земель.

1.2. Методы правового регулирования земельного права.

Земля как объект правового регулирования

Адекватным ценности земли как объекту правовых отношений должно быть и регулирование земельных отношений, поскольку землю нельзя приравнять ни к одному имущественному объекту.

Бесценность биопотенциала земли не может быть выражена никакой денежной оценкой. Поэтому земельный учет осуществляется особыми методами земельного кадастра, учитывающего как специфику земель, так и их ценность. Кадастровый учет особо необходим в свя-

зи с устойчивой неоднородностью земли, которая бесконечно многообразна в своих различных проявлениях. Такое построение земельно-правового регулирования осуществляется с учетом объективно существующих свойств и особенностей земель.

Россия обладает огромными земельными ресурсами, но это национальное богатство страны используется крайне неэффективно. Десятки миллионов гектаров земли выведены из хозяйственного использования, идет деградация и снижение плодородия земли. Перед Россией стоит сложная задача завершения реформирования земельных отношений и создания российской национальной системы землепользования.

Государственный земельный кадастр ведется в целях планирования рационального использования и управления земельными ресурсами.

1.3. Методы правового регулирования земельных отношений

При раскрытии сущности земельного права нужно учитывать не только специфику предмета, но и специфику метода. Если предмет отвечает на вопрос, что регулирует отрасль, то метод — как регулирует, т.е. метод представляет собой способ правового воздействия на общественные отношения, составляющие предмет.

Метод — 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.

Метод регулирования земельных отношений отражает специфику своего 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.

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

Императивный метод правового регулирования земельных отношений. Этот метод правового регулирования выражается в установлении субъектов правоотношений и запретов, не подлежащих исполнению.

Установление обязанностей — это **ведущий** способ правового регулирования, поскольку он занимает значительный удельный вес в содержании земельно-правовых норм. Это — обязанности соблюдать субординацию органов власти в части регулирования земельных отношений, соблюдать 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 возможного поведения необходимы для того, чтобы пресечь реализацию интересов субъектов земельных правоотношений в ущерб интересам общества и государства. Так, в ходе осуществления промышленного, химического и иных видов производства пользователи земли неизбежно загрязняют окружающую среду и почву, химическими и бактериальными веществами, поскольку экологически чистое производство — это такая же утопия, как и вечный двигатель. Однако такое загрязнение не должно превышать предельно допустимую концентрацию этих веществ в почве, устанавливаемую земельным законодательством.

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 стандартами и правилами, согласовывать это строительство с землеустроительными, пожарными, санитарными, природоохранными и иными органами, осуществляющими государственный контроль за этой сферой хозяйственной деятельности.

Соблюдение правил должного поведения и ненарушение **запрётов** также жестко регламентируются и обеспечиваются действующим земельным законодательством. Например, за самовольное строительство,

к которому относятся 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. Диспозитивный метод правового регулирования означает такой способ правового воздействия, при котором субъектам земельных правоотношений предоставляется свобода (собственное усмотрение) в реализации своих целей и задач.

Существует три основных вида диспозитивного метода правового регулирования земельных отношений: рекомендательный, санкционирующий и делегирующий.

Рекомендательный метод правового регулирования выражается в предоставлении возможностей альтернативного поведения субъекта земельных правоотношений, когда субъект может 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.

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.

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 завешание и отсутствуют наследники по закону.

Метод науки земельного права заключается в способе изучения не только системы земельно-правового регулирования, но и самих методов регулирования, способствуя 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) методы и специальные методы (сравнительного правоведения, социологических исследований, кибернетический, системный и др.).

Метод земельного права как учебной дисциплины имеет иное целевое назначение, поскольку направлен на усвоение обучаемыми той части знаний, которые необходимы им для будущей специализации или квалификации. Кроме того, 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 учебного материала из учебников, пособий, от преподавателей; тщательное осмысливание полученного, отбор и систематизация знаний с учетом будущей специальности, практическое закрепление путем применения тех или иных положений земельного законодательства на практике или в учебных занятиях. Исследовательский характер обучения играет вспомогательную роль, поскольку преподавание специально не занимается получением совершенно новых знаний, оно направлено на распространение и внедрение имеющихся.

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 заново разработанная система экономического стимулирования и принятия экономико-правовых мер, установленная новым ГК РФ, задачами, стоящими перед государством и обществом в современных условиях.

Период перехода к регулируемым рыночным отношениям характеризуется тем, что главной задачей является перераспределение земли в интересах создания условий для равноправного развития раз-

личных форм хозяйствования на земле, формирование многоукладной экономики при обеспечении рационального использования и охраны земель.

Устанавливаются свободы выбора форм хозяйствования. В то же время существует помеха в реализации земельной реформы. Поэтому усиливается императивный метод воздействия на виновных субъектов, которые создают эти препятствия.

В силу этих особенностей в правовом регулировании земельных отношений применяется практически весь спектр вышеназванных методов:

- ✓ обязательное требование целевого использования земельных участков;
- ✓ запрещение нарушения почвенного плодородия и ухудшения экологической обстановки;
- ✓ меры экономического стимулирования охраны земель;
- ✓ санкционирование мелиоративных работ соответствующими государственными органами;
- ✓ хозяйственная свобода на земле и т.д.

Иначе говоря, в правовом регулировании присутствуют как императивный метод установления обязанностей и запретов, так и диспозитивный метод рекомендаций, санкционирования, делегирования субъектам земельных правоотношений определенных прав.

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 — императивный. В частности, важность земли как места обитания и как источника естественного богатства порождает необходимость принятия специализированных законов в этой сфере. Например, Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 10.01.2003)¹ устанавливает правовые основы государственного регулирования обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения при осуществлении собственниками, владельцами, пользователями, арендаторами земельных участков хозяйственной деятельности. Обеспечение плодородия этой категории земель осуществляется по направлениям, указанным на с. 27.

Правительство РФ ежегодно представляет Федеральному Собранию РФ национальный доклад о состоянии плодородия земель (ст. 12).

¹ ГЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399; 2003. № 2. Ст. 167.

В целях обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения осуществляется разработка и реализация федеральных целевых программ обеспечения плодородия этих земель (ст. 13).

Обеспечение плодородия земель сельскохозяйственного назначения осуществляется при условии соблюдения экологических требований (ст. 21).

В связи с тем, что земля является важнейшим компонентом окружающей среды, необходимо усилить ответственность за правонарушения против земельной безопасности. В частности, постановление Пленума Верховного Суда РФ от 05.11.1998 № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения»¹ указывает, что необходимо обеспечить правильное и единообразное применение законодательства, 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 право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42).

В каждом конкретном деле, квалифицируя содеянное, суд должен исходить не только из стоимости и количества потерь, но и учитывать причиненный экологический вред, так называемый вред, нанесенный растительному и животному миру, а также 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 в 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 и за-

конодатель не мог просто отмахнуться от потребности учета этого обстоятельства.

2. *Действие экономических законов общества*, которые диктуют праву свои условия. Например, ведущим мотивом поведения людей является интерес, а чтобы действие этого интереса не пошло вразрез с интересами общества и государства, последнее сформировало систему правил, устраняющих такую коллизию. Если гражданину или организации потребуется построить объект на ценных сельскохозяйственных угодьях, то они могут предпринять любые действия для достижения указанных целей. Поэтому в земельном праве ведущими нормативами являются подразделение всего земельного фонда Российской Федерации на категории земель, установление их целевого назначения, требования охраны в первую очередь сельскохозяйственных угодий (ст. 7, 8 ЗК РФ).

3. *Действие 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 малочисленных народов и этнических групп возможно установление особого режима использования земель, формы собственности на землю в республиках в составе Российской Федерации могут устанавливаться согласно конституциям этих республик, т.е. учитываются особенности социальной психологии данных народов и народностей. Этому же способствует преимущественное право на получение земельного участка гражданами, проживающими в данной местности, о чем сказано в Федеральном законе от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов»¹. Это закреплено и в п. 3 ст. 31 ЗК РФ.

1.5. Специфические особенности методов правового регулирования земельных отношений

Из общетеоретического курса известно, что большинство отраслей права имеет императивный метод правового регулирования.

Однако метод правового регулирования, присущий данной конкретной отрасли права, безусловно, должен отражать специфику ее предмета.

В земельном праве предметом являются земельные отношения, которые складываются по поводу земли, являющейся уникальным природным объектом и составляющей основу жизнедеятельности всего че-

ловечества, что особенно выделяет ее по сравнению с другим имуществом в гражданском праве.

К земле необходимо относиться как к имуществу особого рода, принадлежащего всему народу России, которое ограниченно может участвовать в гражданском обороте в строго установленном законом порядке. Должны быть существенно ограничены правомочия **собственника** по распоряжению землей в интересах как пользователей, так **и** всего общества в целом в силу уникальности данного объекта.

На современном этапе развития земельных отношений в числе **методов** правового регулирования важное значение приобретает метод обязательного государственного контроля и надзора за охраной и рациональным использованием всех земель, особенно земель сельскохозяйственного назначения в связи с принятием Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 07.07.2003)¹, и усиления государственного регулирования этой сферы отношений через специально уполномоченные органы, придания им особых полномочий для усиления их роли в силу того, что земля **обладает** уникальными **непроизводимыми** человеком свойствами, ограничена **по местоположению**. Эти свойства и черты земли не позволяют считать ее в полном смысле имуществом.

Наличие формирующегося земельного рынка в России предполагает два обязательных условия: хозяйственную свободу и достаточную для этого определенность земельных отношений, ибо свобода без определенности есть анархия, а определенность без свободы — кабала. Оба эти условия удачно обеспечивают договорные формы хозяйственных **взаимоотношений**, а поэтому договор — обязательный спутник формирующегося земельного рынка, эффективно вторгающегося в земельные отношения.

Рыночная свобода начинает активно проникать во все институты земельного права России. Поэтому договорный метод правового регулирования земельных отношений в условиях формирования земельного рынка в России с каждым днем приобретает все большее **знание**.

Но, несмотря на это, установленные неограниченные свободы в совершении сделок в гражданском законодательстве не могут полностью распространяться на земельное право, которое должно иметь приоритет в регулировании земельных отношений. В земельном праве сле-

дует использовать при совершении сделок общие положения, установленные гражданским законодательством¹ с учетом определенной специфики в земельном законодательстве по данному вопросу (например, порядок оборота земельных участков и др.)¹.

При совершении сделок необходимо учитывать специфику объекта земельных сделок, ведь земля — имущество особого рода. Она не имеет имущественной оценки, но в условиях рынка ей придается конъюнктурная рыночная стоимость. В силу этого земля приобретает некое имущественное содержание.

Контроль за соблюдением указанных правил по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним возложен на Минюст России.

Однако, по нашему мнению, отраслевой метод земельно-правового регулирования в период бурного формирования рынка земли должен больше отражать специфику предмета своего воздействия. Это метод правового регулирования земельных отношений с учетом природного происхождения земли и ее общечеловеческого значения. Его регулятивное воздействие проявляется в прекращении «овеществления» отдельных природных ресурсов и окружающей среды в целом, отношения к ним не как к обычному имуществу, а как к собственности, принадлежащей в силу единства и неделимости естественной среды всему многомиллионному народу России; в последовательном осуществлении принципа целевого использования земельных ресурсов, установления особых правил при вовлечении земель в гражданский оборот, ограничения распорядительных прав собственников земли, имея в виду его общечеловеческое значение в интересах всего общества, введения полноценного земельного кадастра и мониторинга земель и др.

Суммируя сказанное, можно сделать вывод, что метод земельно-правового регулирования, во-первых, включает в себя весь спектр правового воздействия на субъектов земельных правоотношений при безусловной гармонизации их интересов, во-вторых, он обусловлен особенностями предмета правового регулирования и задачами, стоящими перед обществом и государством на современном этапе. И здесь опять-

¹ Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 09.06.2003) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594; 2001. № П. Ст. 997; № 16. Ст. 1533; 2002. № 15. Ст. 1377; 2003. № 24. Ст. 2244. Постановление Правительства РФ от 18.02.1998 № 219 «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 03.10.2002) // СЗ РФ. 1998. № 8. Ст. 963; 1999. № 52. Ст. 6416; 2002. № 41. Ст. 3983.

таки актуально учитываются интересы отдельной личности, групповые интересы целых народов.

Земельное право является сложным образованием и обладает собственным методом правового регулирования. Его специфика заключается в том, что он сочетает в себе черты властно-авторитарные (власти и подчинения) и автономные (юридического равенства), характерные для методов гражданского права. Тем самым он получает новое содержание, свойственное только земельному праву и отличающее его от любой другой отрасли российского права.

Метод земельного права представляет собой способы и приемы воздействия на поведение людей, которые соответствуют характеру и природе земли как уникального природного ресурса; жизненно необходимого всем гражданам.

Итак, под методом правового регулирования в земельном праве понимается совокупность императивных и диспозитивных способов воздействия государства на поведение людей, обусловленных политическими, социальными, экономическими особенностями земельных отношений, объективными законами общества и природы. На современном этапе методы правового регулирования земельных общественных отношений должны организовать это регулирование в целях рационального использования, охраны земель и эффективного на них хозяйствования.

Однако следует отметить, что в нынешних условиях четко прослеживается тенденция к усилению государственного вмешательства в регулирование земельных отношений, к преобладанию императивного метода над диспозитивным.

1.6. Принципы земельного права

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

Принципы земельного права как отрасли права представляют собой «микросхему» данной отрасли.

Системность принципов как в зеркале отражает систему земельного права. В силу этого принципы земельного права можно классифицировать как общеправовые (конституционные), принципы Общей части земельного права и принципы его Особенной части.

К общеправовым принципам относятся: признание, соблюдение и защита прав граждан, включая права на землю, как обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ); юридическое равенство 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 земельных 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 определены спецификой регулируемого объекта земельного фонда Российской Федерации, состоящего из разных по своему правовому режиму отдельных категорий земель. Эта специфика породила принципы, которые можно разделить на две части: относящиеся к Общей части земельного права и относящиеся к Особенной части. В основу деления положены уникальные свойства, присущие земле как специфическому объекту.

Принципы земельного права содержатся:

1) 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). Статьи 7, 8, 10—12, 15 посвящены земельным отношениям. В Конституции 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 ч. 4 ст. 29 и ст. 42 закреплено право граждан на информацию о всевозрастающей роли демократического общественного контроля в сфере земельного права;

2) в декларациях нормативно-правовых актов. Так, в земельном законодательстве был провозглашен принцип равноправия всех форм земельной собственности и форм хозяйствования на земле (См. Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»¹;

3) в конкретных нормах земельного права. Так, ЗК РФ закрепляет принцип приоритета земель сельскохозяйственного назначения по сравнению с другими категориями земель, обеспечивает принцип

. ¹ СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.

целевого использования земель, при постоянном (бессрочном) пользовании создает предпосылки для устойчивости прав на землю и т.д.;

4) *в текстуальном смысле действующего законодательства.* Анализируя нормы ЗК РФ, посвященные землеустройству, можно прийти к выводу о наличии приоритета экологических интересов общества над экономическими, поскольку задачи землеустройства подчинены созданию благоприятной окружающей среды и улучшению природных ландшафтов.

Принципы земельного права характеризуются следующими *признаками*:

1) 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;

2) в самых общих чертах система принципов земельного права является микросистемой, схемой права, подобно тому как у любого организма в природе или технике имеется своя микросхема;

3) среди принципов земельного права также имеется иерархия, в которой одни принципы занимают вышестоящее положение по отношению к остальным. Например, принцип обеспечения благоприятной окружающей среды является главенствующим по отношению к принципу рационального использования земель;

4) система принципов динамична: по мере развития правовой системы появляются новые принципы, уходят в прошлое старые. Например, с введением регулируемых рыночных отношений ушел в историю принцип **бесплатности** землепользования, его заменил принцип платного пользования землями, вместо принципа максимального расширения фонда сельскохозяйственных угодий пришел принцип оптимального формирования этого вида угодий, поскольку беспорядочное расширение площадей под земледелие не проходит бесследно для окружающей среды.

В ст. 1 нового ЗК РФ и других нормах земельного законодательства сформулированы основные принципы.

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

1. *Учет значения земли как основы жизни и деятельности человека*, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земель осуществляется исходя из представлений о земле как об объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы существования

и иной деятельности на территории РФ, и одновременно как о недвижимом имуществе, объекте права собственности и иных прав на землю.

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

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

б) каждый житель России является «собственником» этого природного дара. Это конституционное право закреплено в ч. 1 ст. 36 Конституции РФ. Государство гарантирует судебную защиту в реализации этого права;

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

г) 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, стимулируется **производство** экологически чистой продукции путем установления повышенных цен на нее;

д) в п. 4 ст. 28 ЗК РФ установлено, что не допускается отказ в предоставлении в собственность гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной или **муниципальной** собственности, для строительства;

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

В содержание указанного принципа входит приоритет **экологического** благополучия окружающей среды в данном регионе при использовании земель. Это выражается в том, что:

а) необходимо создать условия для поддержания устойчивых ландшафтов и охраны земель как важнейшего компонента **окружающей** среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием ее в качестве недвижимого имущества, т.е. владение, пользование и распоряжение землей осуществляется собственниками

земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде;

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

в) при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых объектов, 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, являющиеся составной частью вышеуказанных работ, 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;

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

3. *Принцип целевого использования земель.* Если имущество (здания, сооружения, машины и т.п.) может использоваться 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 для тех целей, которые не указаны в документе, удостоверяющем режим ее использования. Например, недопустимо использовать пашню под лесопосадки, если она не отведена для этих целей, и наоборот, участок, предназначенный под лесопосадки, нельзя постоянно использовать под пашню.

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

Правовой режим определяет совокупность правил их использования и включения в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга, установленных земельным, градостроительным, лесным, водным, природоохранным 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.

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

Принцип целевого использования земель выражается в том, что:

- ✓ **земли** Российской Федерации подразделяются на семь категорий по **основному** их целевому назначению;

- ✓ внутри категорий земель происходит подразделение их по угодьям. Так, земли сельскохозяйственного назначения подразделяются на пахотные, пастбищные, сенокосные и др.; земли поселений — на земли застройки, общего пользования, сельскохозяйственного использования и т.п., земли природоохранного назначения включают в себя **земли** заказников, земли лесов, выполняющих защитные функции, и т.п.;

- ✓ земельная территория, установленная в порядке землеустройства, ее организация обязательны для собственников земли, **землевладельцев**, землепользователей, в том числе и арендаторов;

- ✓ 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. Земельные участки в пределах зон у собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов не изымаются. Пользование этими земельными участками осуществляется с соблюдением установленного на них режима.

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

Категория земель указывается:

- ✓ в постановлениях органов исполнительной власти и решениях органов местного самоуправления о предоставлении (передаче) земельных участков или об установлении особых правовых **режимов** исполь-

зования земель особо охраняемых территорий и земель иного назначения;

✓свидетельствах, договорах и иных документах, удостоверяющих права на землю;

✓документах государственного земельного кадастра;

✓документах государственной регистрации.

Нарушение установленной ЗК РФ, другими федеральными законами подведомственности перевода земель из одной категории в **другую** является основанием для:

1) признания недействительными актов органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также сделок с земельными участками, совершенных на их основании;

2) отказа в государственной регистрации прав на землю.

Дифференцированный подход к установлению правового **режима** земель заключается в том, что при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы.

Приоритет сохранения ценных земель и земель особо охраняемых территорий означает, что изъятие ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, **занятых** лесами первой группы, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий **для** иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. Установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или уменьшение ценности земель других категорий.

Реализация этого принципа обеспечивается ст. 27, **30—32**, 79, 94, 101 ЗК РФ и специальным федеральным законом.

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

а) гражданам гарантируется право на получение земельных участков и на судебное обжалование отказа в предоставлении этих участков;

б) в законе дан исчерпывающий перечень оснований изъятия земельных участков у собственника, землевладельца, землепользователя и арендатора;

в) 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 таковым вмешательством.

5. Принцип равноправного положения всех форм земельной собственности и всех форм хозяйственной эксплуатации угодий выражается:

а) в отсутствии господства каких-либо форм собственности или хозяйствования над другими.

В Конституции РФ и федеральном законодательстве установлено разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований.

В случаях установления каких-либо приоритетов форм собственности на землю или форм хозяйствования на ней перед иными формами собственности и хозяйствования заинтересованные пользователи земли вправе оспорить данное нарушение в установленном порядке, а если такое нарушение может иметь своим следствием существенное ограничение конкуренции или ущемление интересов хозяйствующих субъектов или граждан, то обратиться в Антимонопольный комитет РФ для принятия соответствующих мер (п. 1 ст. 3 Закона РСФСР от 22.03.1991 №948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в ред. от 09.10.2002)¹);

б) в выравнивании способов хозяйственной эксплуатации земель путем освобождения от платы за землю лиц, осваивающих ее или восстанавливающих нарушенные не по их вине угодья, установлении дифференцированных земельных налогов в зависимости от качества угодий.

6. Принцип платного использования земель, являющийся обязательным условием их эффективной эксплуатации. Например, применение на некоторых территориях страны норм бесплатного отвода земель для ведения крестьянского хозяйства вместо стимулирования их развития дало обратный эффект, поскольку люди относились к бесплатно полученному участку как к даровой вещи.

¹ ВСНД и ВС РФ. 1991. № 16. Ст. 499; СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 1977; 1998. № 19. Ст. 2066; 2000. № 2. Ст. 124; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 12. Ст. 1093; № 41. Ст. 3969.

В соответствии с Законом РСФСР от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» (в ред. от 24.12.2002)¹, а также согласно ст. 65, 66 ЗК РФ использование земли в Российской Федерации является платным.

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, формирования социальных фондов финансирования этих мероприятий (ст. 2 Закона).

Формами платы являются: земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость), арендная плата и нормативная цена земли. Собственники земли, землевладельцы и землепользователи (кроме арендаторов, с которых взимается арендная плата) облагаются ежегодным земельным налогом. Нормативная цена земли устанавливается для обеспечения экономического регулирования отношений при передаче земли в собственность гражданам, определении общей долевой собственности на землю, передаче ее по наследству, дарении, путем получения банковского кредита под залог земельного участка и в других случаях².

Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с федеральным законом об оценочной деятельности.

Для установления кадастровой стоимости земельных участков Проводится государственная кадастровая оценка земель, за исключением

¹ ВСНД и ВС РФ. 1991. № 44. Ст. 1424; 1992. № 10. Ст. 469; № 34. Ст. 1976; Ст. 1980; СЗ РФ. 1994. № 10. Ст. 1108; № 16. Ст. 1860; 1995. № 14. Ст. 121; № 35. Ст. 3503; 1996. № 1. Ст. 4; 1997. № 26. Ст. 2954; № 47. Ст. 5342; 1998. № 1. Ст. 5; № 30. Ст. 3613; № 31. Ст. 3810; 1999. № 1. Ст. 1; № 9. Ст. 1093; 2000. № 1. Ст. 10; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 30. Ст. 3027; Ст. 3033; № 52 (ч. 1). Ст. 5132. См. также ст. 10 Инструкции МНС России от 21.02.2000 № 56 «По применению закона Российской Федерации "О плате за землю"» (БНА. 2000. № 16); Приказ МНС России от 15.10.2001 № БГ-3-21/410 «О внесении изменений и дополнений в Инструкцию МНС России от 21 февраля 2000 года № 56 «По применению Закона Российской Федерации "О плате за землю"» (БНА. 2002. № 1); Приказ МНС России от 12.04.2002 № БГ-3-21/197 «О внесении изменений и дополнений в Инструкцию МНС России от 21 февраля 2000 года» (РГ. 2002. 28 мая); Федеральный закон от 14.12.2001 № 163-ФЗ «Об индексации ставок земельного налога» (СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4820); постановление Правительства РФ от 07.06.2002 № 395 «О лицензировании оценочной деятельности» (в ред. от 27.02.2003) (СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2192; № 41. Ст. 3983); Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813; 2002. № 4. Ст. 251; № 12. Ст. 1093; № 46. Ст. 4537; 2003. № 2. Ст. 167; № 9. Ст. 805); Приказ МНС России от 29.12.2003 № БГ-3-21/725 «Об утверждении формы налоговой декларации по земельному налогу и инструкции по ее заполнению» (РГ. 2004. 31 января).

² См.: постановление Правительства РФ от 15.03.1997 № 319 «О порядке определения нормативной цены земли» // СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1539.

случаев, определенных п. 3 ст. 65 ЗК РФ. Порядок проведения государственной кадастровой оценки земель устанавливается Правительством РФ¹.

В случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость земельного участка устанавливается в процентах от нее (ст. 66 ЗК РФ «Оценка земли»).

Оценка земельных ресурсов — определение кадастровой стоимости земельных участков на рентной основе с учетом плодородия почв, природных и экономических условий, местонахождения земельных участков в соответствии с зонированием и районированием земель².

При осуществлении оценки земельных ресурсов используются данные мониторинга земель, государственного земельного кадастра, других обследований и наблюдений за состоянием земель, проводимых в установленном порядке. Для проведения оценки земельных ресурсов образуются в установленном порядке оценочные комиссии, в состав которых входят **государственные и независимые эксперты**, имеющие соответствующие лицензии. Утвержденные в установленном порядке данные о кадастровой стоимости земельного участка применяются при определении платы за землю и осуществлении государственного регулирования оборота земли.

В настоящее время в России одна из основных проблем — распределение природно-ресурсной ренты, т.е. разницы между ценой, по которой продается природный ресурс, и расходами на его добычу, включая определенную нормативную прибыль. Другого потенциального источника доходов, сопоставимого с природно-ресурсной рентой, сейчас в России нет, но большую часть этой ренты в России забирает предприниматель, хотя принадлежать она должна владельцу эксплуатируемых ресурсов — государству³.

Земельный налог устанавливается на основе ренты, исходя из плодородия почв, других природных и экономических условий, местоположения земельного участка, и не зависит от результатов хозяйственной деятельности владельцев земельного участка. Для определения земельного налога проводятся периодические оценки земельной ренты, образующейся у владельца земельного участка. Порядок, периодичность и сроки проведения оценок земельных участков устанавливаются законами субъектов РФ.

¹ Правила государственной кадастровой оценки земель. Утв. постановлением Правительства РФ от 08.04.2000 № 316 //СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1709.

² В настоящее время идет работа над принятием нового законодательства о налоге на землю на основе рыночной кадастровой оценки земельных участков.

³ См.: РГ. 2003. 24 ноября.

В ч. 1 ст. 14 НК РФ предусмотрена трансформация земельного налога в единый налог на недвижимость¹. В соответствии с ч. 2 указанной статьи при введении налога на **недвижимость** прекращается на территории соответствующих объектов взимание земельного налога, а также взимание налога на имущество организаций и граждан.

Введение единого налога на недвижимость власти обосновывают тем, что это будет способствовать развитию рынка недвижимости и особенно земельного рынка, более эффективному использованию как зданий и помещений, так и земельных участков. Поэтому во всем мире этот налог считается наиболее собираемым и одним из самых стабильных².

Единый налог на недвижимость требует от федеральных органов, субъектов РФ и органов местного самоуправления коренного изменения подхода в сфере регистрации учета собственности и взимания с нее налогов (а это находится в компетенции одних органов) и создания общей информационной системы (а земля находится в ведении другой организации).

Для сбора единого налога на недвижимое имущество население необходимо срочно вовлекать в кондоминиумы, которые и станут платить за землю под домами, в настоящее время находящимися в муниципальной собственности. Указанный налог должен Прийти на смену трем действующим сейчас налогам — налогу на землю, налогу на имущество юридических **и** физических лиц.

Это важное мероприятие должно проводиться поэтапно, а не для всех субъектов налогообложения сразу.

Арендная плата за земельный участок устанавливается договором **между** владельцем и арендатором. При этом учитываются рентные оценки земельного участка, периодически проводимые с целью определения земельного налога. Земельным законодательством устанавливается прогрессивный земельный налог. Так, **граждане**, имеющие в собственности, пожизненно наследуемом владении, бессрочном (постоянном) пользовании **земельные** участки, суммарная площадь которых превышает предельные размеры, установленные земельным законодательством, облагаются прогрессивным земельным налогом за часть площади земельного участка, превышающую предельный размер ставки прогрессивного земельного налога, устанавливаемого законами субъектов РФ путем введения повышенных коэффициентов к утвержденным ставкам земельного налога для земель данного целевого использования в зависимости от кратности превышения норм предоставления земельных участков.

¹ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 134.

² См.: *Гурвич В.* Мы будем все платить — по-новому // РГ. 2002. 12 июля.

Для неиспользуемых сельскохозяйственных угодий устанавливается повышающий коэффициент к земельному налогу либо они облагаются налогом как несельскохозяйственные земли.

Особенностью принципа платности использования земель является то, что платежи за землю направляются на **финансирование мероприятий** по охране и повышению плодородия земель, ведение государственного земельного кадастра, землеустройства, мониторинга земель, территориального планирования и государственного контроля за использованием и охраной земель.

Постановлением Правительства РФ от 15.03.1997 № 319 «О порядке определения нормативной цены **земли**» установлена нормативная цена земли¹. Она не должна превышать 75% уровня рыночной цены на типичные земельные участки соответствующего целевого назначения.

Нормативная стоимость — это расчетная стоимость земельного участка определенного качества и местоположения, определяется исходя из потенциального дохода от использования земельного участка за расчетный срок окупаемости.

Кадастровая стоимость — стоимость земельного участка, установленная на основании государственной кадастровой оценки земель и используемая для целей налогообложения и в иных случаях, предусмотренных федеральными законами. Порядок проведения кадастровой оценки земель устанавливается Правительством РФ.

Рыночная стоимость — стоимость земельного участка, устанавливаемая в соответствии с федеральным законом об оценочной деятельности. В случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость земельного участка устанавливается в процентах от его рыночной стоимости. Рыночная стоимость земли рассчитывается исходя из средней цены на продаваемые земельные участки за истекший год.

Арендная плата — плата за аренду земельного участка или земельной доли, устанавливаемая сторонами арендного договора.

Фиксированная арендная плата — арендная плата, устанавливаемая Правительством РФ, субъектом РФ или органом местного самоуправления за аренду соответственно государственных или муниципальных земель с учетом размера средней арендной платы и рыночной стоимости на земельные участки, сложившихся за истекший год.

Рыночная стоимость земельного участка и **фиксированная** арендная плата утверждаются не реже одного раза в год и публикуются в местной периодической печати.

¹ СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1539.

Основанием для проведения независимой оценки является договор между оценщиком и обладателем прав на земельный участок, заключаемый в письменной форме и не требующий нотариального удостоверения.

7. Принцип рационального использования земель, выражающийся в их эффективной эксплуатации при одновременном повышении качества. Содержание данного принципа различно для различных 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 выражается в максимальной экономии земельных участков, размещении 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 (эффективный отдых граждан, обеспечение надлежащего содержания историко-культурных объектов 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:

✓ 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;

✓ деятельность всякого пользователя земли, нарушающая установленный законом режим природопользования, может быть приостановлена в порядке, определенном законодательством, до устранения допущенных нарушений.

Например, может быть приостановлена деятельность предприятия, хотя и соблюдающего правила землепользования, но наносящая вред недрам, водам и лесам, расположенным вблизи этого хозяйства или непосредственно 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.

Планирование осуществляют:

а) органы местного самоуправления (местная администрация), которые обязаны планировать использование земли, разрабатывать программы по рациональному их использованию, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями;

б) землепользователи, землевладельцы, собственники и другие субъекты земельных правоотношений, ведущие хозяйствование на земле, поскольку каждое предприятие обязано **планировать** свою деятельность;

в) землеустроительные органы, обязанные разрабатывать прогнозы, республиканские и **региональные** программы и схемы использования и охраны земельных ресурсов и схемы землеустройства.

10. Принцип подконтрольности государству использования и охраны земель, поскольку:

✓ соблюдение земельного законодательства подконтрольно государству в отношении всех субъектов земельных правоотношений;

✓ установлена специальная процедура, в рамках которой осуществляется государственный земельный контроль;

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

✓ государству подконтрольна хозяйственная деятельность любого предприятия, в том числе и связанная с использованием земель.

11. Сочетание интересов общества и законных интересов граждан. Согласно этому принципу регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение земельным участком.

В ч. 2 ст. 36 Конституции РФ сказано, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Это положение Конституции РФ конкретизируется в ст. **60—63 ЗК РФ**.

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

Принципы, присущие Особенной части земельного права.

Особенность данных принципов состоит в специфике правового режима отдельных категорий земель, входящих в государственный земельный фонд России.

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 учреждений и учебных заведений, изъятие которых не допускается.

Земли сельскохозяйственного назначения служат главным средством **производства** в сельском хозяйстве, наиболее важной категорией земель в земельном фонде России. Поэтому в законодательстве и **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 поселений (городов, поселков городского типа — дачные рабочие и курортные поселки и сельские поселения)*. В этой категории земля функционирует как фундамент, место для возведения различных строений и сооружений. Поэтому понятие рационального использования этих земель существеннейшим образом отличается от рационального использования земель сельскохозяйственного назначения (исключение — земельные просеки, используемые для сельскохозяйственных целей согласно ст. 84 и 85 ЗК РФ). Земли **поселений** предназначаются для обслуживания городов, поселков городского типа и сельских поселений.

3. К следующей категории земель относятся *земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны* и иного специального назначения. Специфика правового режима этой категории земель, как и всех земель в земельном фонде России, закреплена в законодательстве. Эти земли предназначены для различных специальных целей, как правило, не связанных с сельскохозяйственным производством. **Неудивительно** то, что в законодательстве указанная категория земель так и называлась — «земли специального назначения».

4. Важное место среди других категорий земель занимают *земли особо охраняемых территорий и объектов (природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-*

культурного назначения). На этих землях осуществляют свою деятельность государственные природные заповедники, в том числе биосферные, национальные парки, природные парки, государственные природные заказники, 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 земли и водного пространства территориях могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности.

5. *Земли лесного фонда* представляют собой один из элементов экологической системы лесов, участвующих в природном функционировании всей экосистемы. Земля выступает здесь в двояком значении: как пространственный базис, на котором произрастает лесная растительность, и как средство производства, питающее корневую систему лесов почвенными компонентами (влажностью, питательными веществами и др.).

6. Правовой режим *земель водного фонда* урегулирован водным законодательством, он тесно переплетен с правовым режимом земель, на которых расположены водные объекты, в силу чего земли водного фонда выделены в самостоятельную категорию. Главной составной частью этой земельной категории являются водопокрытые земли, т.е. такие, которые покрыты водой относительно устойчиво (вечно или **большую** часть времени года), в том **числе** такие, которые заняты естественными водоемами, а не искусственными. К их **числу** нельзя отнести земли, покрываемые водой лишь в короткие промежутки **времени**.

7. Правовой режим *земель запаса*. Запасы земли —: это резерв государства.

1.7. 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 проблемы в разграничении предметов правового регулирования, вынесенный вопрос, о том, к какой отрасли права можно отнести тот или иной случай.

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

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

1. *От государственного права* земельное 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.

2. *От административного права*, для которого характерно наличие власти и подчинения, земельное отличается тем, что хотя в нем и присутствуют отношения субординации, но они касаются лишь регулирования узкого круга земельных общественных отношений, за пределами которых субординация, соподчиненность прекращается. Этим кругом являются те отношения, которые влияют на судьбу земли. Например, недопустимо без разрешения компетентных 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 государственный 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 кончаются, и он не вправе обязать землепользователя совершать действия, не предусмотренные законом.

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

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

До принятия нового ГК РФ существовал приоритет земельного законодательства в регулировании земельных отношений по сравне-

нию с гражданским законодательством, который был закреплён во всех основополагающих актах в гражданском праве и существовал на протяжении десятилетий¹.

Ликвидация важнейшего приоритета в земельном праве началась с Указа Президента РФ от 27.10.1993 № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» (утратил силу), в котором было закреплено, что совершение сделок с земельными участками регулируется гражданским законодательством с учетом земельного, природоохранного и иного специального **законодательства**.

ГК РФ не только закрепил все эти нововведения, но и продемонстрировал наиболее яркий пример отхода от принципа приоритета земельного права в регулировании земельных отношений, в него включено большое число норм, регулирующих земельные отношения по принципам гражданского права (купля-продажа земли, ее неограниченное приобретение и т.п.). Однако главное — в нем исключена норма о том, что гражданское право регулирует земельные отношения лишь в той мере, в какой они не урегулированы земельным законодательством. Зачеркнув все положительное, что было наработано в нашей стране земельным правом, обратили не всегда оправданное внимание на гражданское право.

В Российской Федерации земля и другие природные ресурсы составляют основу жизни и деятельности общества, именно в этом качестве они используются и охраняются. Следовательно, правовое регулирование использования и охраны земли есть правовая сфера особого рода, роль которой выполняет земельное право.

Но самое главное состоит в том, что гражданское и земельное право базируются на разных принципиальных положениях правового регулирования имущественных отношений.

Гражданское право исходит из автономии воли субъектов, недопустимости вмешательства в частные дела, неограниченности имущества, свободы распоряжения имуществом вплоть до его порчи и уничтожения, свободы договоров и т.п.

Автономия воли 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. Из сказанного видно, что гражданско-правовой метод предполагает широкую возможность

¹ См.: Краснов Н.И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночным отношениям // Государство и право. 1994. № 7. С. 53—60.

выбора между несколькими вариантами поведения в пределах, установленных законом, иными словами, диспозитивность в гражданско-правовом регулировании преобладает. Земельное же право исходит из наличия у субъекта собственности не только прав, но и обязанности рационального использования земли в соответствии с целевым назначением; нормирования количества земли в собственности, государственного контроля за использованием и охраной земель, регулирования рынка земли и т.п.

Однако если обычное имущество представляет собой материальное благо, созданное человеческим трудом, то земля — естественно возникший объект природы, который подобен организму и существует по особым объективным законам природы. Эти признаки нашли свое отражение в земельном праве и не присущи гражданско-правовому регулированию. Так, если улучшение имущества, сданного внаем, допустимо по правилам гражданского права лишь с согласия наймодателя, то улучшение арендованной земли (повышение плодородия и т.п.) является обязанностью арендатора независимо от согласия арендодателя.

Если же объектом гражданских отношений является имущество, неразрывно связанное с землей (здания, сооружения), либо земля (почва, грунт), отторгнутая и потерявшая природную взаимосвязь, то данные общественные отношения входят в предмет гражданско-правового регулирования. Например, купля-продажа садовых домиков, плодовых насаждений, почвосмесей, применяемых в парниках и теплицах, регулируется нормами гражданского права.

Согласно ч. 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. 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 гражданского права.

Включение земли в отношения собственности, а значит, и сделки купли-продажи, осложнили отграничение 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 взаимообуславливают друг друга: земельно-правовые нормы дают основания граж-

данско-правовым сделкам, а в гражданско-правовых сделках практически реализуются земельно-правовые **нормы**.

ГК РФ вновь восстановил категорию недвижимости.

Расширение сферы действия гражданского законодательства во многом основано на ошибочном понимании понятия вещей (просто вещей), данном в ст. 128 ГК РФ «Виды объектов гражданских прав», и неправильном определении в ст. 130 ГК РФ «Недвижимые и движимые **вещи**». Подробно об этом уже было сказано.

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.

4. *Отличие финансового права от земельного* 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 финансово-правовыми лишь в области, обеспечивающей устранение причин и условий, способствующих нерациональному размещению этих объектов и непроизводительных затрат на проектно-изыскательские работы.

5. *От экологического права земельное* 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 зем-

леустроительных 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, горные, лесные, водные отношения, а также отношения по использованию и охране растительного и животного мира, культурных ландшафтов и атмосферного воздуха регулируются специальным законодательством.

Земельно-правовые и эколого-правовые отношения тесно переплетаются и взаимообуславливают друг друга. Например, земельно-экологические права граждан — право граждан на благоприятную окружающую среду, элементами которой являются **земля**, почва (ст. 42 Конституции РФ), а также право **граждан** и их объединений иметь в частной собственности землю (ст. 36 ч. 1 Конституции РФ), владеть, пользоваться, распоряжаться ею единолично или совместно с другими гражданами (ст. 35 ч. 2 Конституции РФ), право граждан на неприкосновенность земли как недвижимого имущества (ст. 35 ч. 2 Конституции РФ).

6. *От аграрного права земельное* отлично тем, что предметом **первого** являются **производственные** отношения, складывающиеся в сфере производства сельскохозяйственной продукции, 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.)¹.

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 связаны с использованием угодий, находясь в сфере сельскохозяйственного производства. Взаимосвязь с землей накладывает на имущественные объекты отпечаток, влияющий на их юридический статус. 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, правовое регулирование отношений которой, в силу их специфики, нуждается в **наличии** определенных норм аграрного права.

7. *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, однако 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.

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 земельные участки эксплуатируются строго по целевому назначению. Значит, и 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.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующие выводы.

1. *Земельное право занимает самостоятельное место в общей системе права России, его нормы регулируют специфическую группу земельных отношений, составляющую предмет земельно-правового регулирования.*

2. *В силу динамичности общественных отношений возникают определенные трудности в отграничении предмета земельно-правового регулирования от предметов правового регулирования иных отраслей российского права.*

3. *Критерием отграничения предметов правового регулирования является специфика общественных отношений, объектом которых является земля.*

Правильное отграничение предмета земельно-правового регулирования от предметов смежных отраслей права является обязательной задачей формирования знаний будущих специалистов. Поэтому усвоение данного вопроса должно сопровождаться решением практических задач по наиболее типичным ситуациям, в которых затруднено определение предмета земельно-правового регулирования.

1.8. Система земельного права

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

Сущность земельного права может быть раскрыта через изучение его системы, а последняя представляет собой упорядоченную множественность, в которой каждый элемент занимает определенное место, взаимодействуя с другими элементами.

Место каждого элемента в системе земельного права определяется не произвольно, а диктуется его значением и конкретной ролью в этой системе. Например, 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, входящей в него в качестве составного элемента. Так, реализуя положения права о государственном суверенитете народов, нормы земельного права позволяют устанавливать особый режим в месте проживания малочисленных народов и этнических групп; реализуя нормы административного права, нормы земельного права устанавливают компетенцию органов местного самоуправления в вопросах организации и ведения земельного кадастра, планирования использования земель, установления предельных размеров земельных участков, передаваемых гражданам в собственность, пользование и т.п.

Принято различать систему отрасли права и систему науки, учебной дисциплины и отрасли законодательства.

Под системой земельного права как отрасли права 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 не случайно, а исторически (в известной степени, объективно) и обуславливается специфическим характером регулируемых земельных общественных отношений и их охраны, а также особым методом правового регулирования.

Раскрыть систему земельного права как отрасли — значит выявить элементы, составляющие ее, и системообразующие связи между этими элементами. Элементы системы права в свою очередь образуют внутри себя структуры системы элементов более узкого содержания. Так, система земельного права состоит из 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 от других в зависимости от субъекта, объекта этих отношений, их содержания. Например, правовые нормы, закрепляющие землю в частную, государственную, муниципальную и другие формы собственности, об-

разуют в совокупности институт права частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на землю, а нормы права, направленные на регулирование исполнительской и распорядительской деятельности **органов** в области земельных отношений, — институт государственного управления землепользованием.

Одним из видов земельных 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 сельскохозяйственных предприятий, 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, образуют соответствующие институты и т.д.

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

Рассмотрим элементы земельного права как отрасли права по отдельности.

Общая часть земельного права включает в себя следующие институты.

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.

К Общей части следует отнести также общие правила, характеризующие понятие и составные элементы правового режима земельного фонда, отдельных категорий земель и их охрану.

2. *Правовое регулирование сделок с землей.* В связи с установлением многообразия форм земельной собственности на землю: частной, государственной, муниципальной и иных, 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. *Правовое обеспечение рационального использования и охраны земель по российскому законодательству, которое является его главной задачей.* Однако в законодательстве не раскрыто содержание этого понятия, не даны его основные критерии.

5. *Земельно-процессуальное право.* Этот институт дает понятие и общую характеристику земельно-процессуального права. Он указывает на соотношение процессуальных норм земельного права с административным, гражданским и уголовным правом, рассматривает виды и структуру земельного права.

6. *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 увеличило 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 исключает разрешения земельных споров в административном порядке.

7. *Ответственность за нарушения земельного законодательства.* Этот институт земельного права определяет составы земельных

правонарушений, виды ответственности за них и порядок применения ответственности.

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.

8. 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:

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

2) *правовой режим земель поселений*, основным целевым назначением которых является обеспечение функционирования городов и иных поселений как целостных организмов, объектов социального назначения, предназначенных для создания необходимых условий для труда и быта граждан;

3) *правовой режим 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) *правовой режим земель, принадлежащих гражданам*;

5) *правовой режим земель особо охраняемых территорий*: природоохранного и природозаповедного назначения, основным целевым назначением которых является обеспечение условий в системе ох-

руемых природных территорий, а также в зонах природных объектов с особым правовым режимом; правовой режим земель оздоровительного и рекреационного назначения, основные положения которого вытекают из конституционного права граждан на обеспечение здоровья, охрану окружающей среды и восстановительный отдых; правовой режим земель историко-культурного назначения, порядок использования которых обусловлен особенностями юридического статуса памятников истории и культуры, а также достопримечательных мест;

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

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

8) *правовой режим земель запаса*, особенности которого выражаются в их названии.

Институты Общей и Особенной части земельного права состоят из правовых норм, являющихся первичными «клетками», ячейками земельного права.

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.

1. *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 крестьянского хозяйства, не достиг возраста 18 лет, то норму о праве граждан на ведение крестьянского хозяйства к нему применять нельзя.

2. *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 нормативно-правовых актах. Так, обязанности агронома хозяйства предусмотрены в правилах внутреннего трудового распорядка хозяйства и других нормативно-правовых актах, предусматривающих основные правила работы на земле.

3. *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 сельскохозяйственных традиций, господствующих в данном регионе; от моральных норм и т.п.).

Санкция правовой нормы выражается в наказаниях за совершенные нарушения земельного законодательства, а также в неблагоприятных последствиях, наступающих в случае ненадлежащего поведения субъектов земельных правоотношений.

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 систему науки земельного права. Но круг изучаемых наукой земельного права проблем шире совокупности норм, составляющих отрасль земельного права.

Поэтому от системы отрасли права следует отличать систему науки земельного права (также состоящую из двух частей).

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.

Некоторые особенности имеет земельное право как учебная дисциплина, система которой соответствует учебным программам и строится исходя из учебного плана, в основу которого положены главным образом методические соображения.

Система земельного права как отрасли права состоит из следующих институтов.

Общая часть

1. Право собственности, вещные и другие права на землю.
2. Правовое регулирование сделок с землей.
3. Государственное управление землепользованием.
4. Правовое обеспечение рационального использования и охраны земель по российскому законодательству.
5. Земельно-процессуальное право.
6. Защита земельных прав граждан и юридических лиц и порядок рассмотрения земельных споров.
7. Документы, удостоверяющие права на земельные участки.
8. Ответственность за земельные правонарушения.

Особенная часть

9. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения.
10. Правовой режим земель поселений.
11. Правовой режим земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения.
12. Правовой режим земель, принадлежащих гражданам.
13. Правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов.
14. Правовой режим земель лесного фонда.
15. Правовой режим земель водного фонда.
16. Правовой режим земель запаса.

Земельное право как наука. Земельно-правовые нормы, как и нормы других отраслей российского права, невозможно ни увидеть, ни пощупать. Видимыми являются только знаковые символы закона. Поэтому 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 естественнонаучный, **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:

а) земельно-правовая наука занимается 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) земельно-правовая наука занимается и 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 в 1995 г. был принят **Федеральный закон** от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (в ред. от 10.01.2003)¹;

в) наконец, земельно-правовая наука занимается и 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.

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142; 2003. № 2. Ст. 167.

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 служит, с одной стороны, выражением общенаучного метода познания (объективность, системность, создание новых знаний и т.д.), а с другой — выражением 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 (запоминания материала, правильного усвоения его и т.д.). В силу этого при формировании учебной дисциплины земельного права применяются элементы соответствующих педагогических наук и используются рекомендации психологов.

Если целью земельно-правовой науки является совершенствование земельного законодательства и практики его применения, то цель учебной дисциплины земельного права — получение обучаемыми **определенного** программой обязательного минимума знаний. В силу этого учебная дисциплина имеет государственные критерии, при достижении которых обучаемые могут считаться успешно обучившимися данной учебной дисциплине.

② Контрольные вопросы

1. Какую роль играет метод правового регулирования в земельном праве?
2. В чем отличие императивного метода правового регулирования земельных отношений от диспозитивного метода?
- 3.. Каковы виды императивного метода правового регулирования?
4. Какие существуют виды диспозитивного метода правового регулирования?
5. Какие условия влияют на формирование метода правового регулирования в земельном **праве**?
6. Какие признаки отличают метод земельно-правового регулирования от метода науки земельного права?
- <7. Каковы принципы земельного права и земельного законодательства? Понятие, общая характеристика и форма их выражения.
8. В чем состоят конституционные принципы земельного права?
9. Каковы принципы, **присущие** Общей части земельного права?
10. В чем состоят принципы, присущие Особенной части земельного права?

11. В чем состоит практическая потребность отграничения земельного права от других отраслей права?

12. Каковы критерии отграничения норм земельного права от норм иных отраслей права?

13. В чем состоит отграничение земельного права от государственного права?

14. Отграничение норм земельного права от норм административного права и в чем оно состоит?

15. Отграничение норм земельного права от норм финансового права и в чем оно состоит?

16. Отграничение норм земельного права от норм гражданского права и в чем оно **состоит**?

17. Отграничение норм земельного права от норм аграрного права и в чем **оно состоит**?

18. В чем заключается отграничение норм земельного права от норм экологического права?

19. В чем состоит отграничение норм земельного права от норм трудового права?

20. Что такое система земельного права как отрасли права, науки и учебной **дисциплины**?

21. Какова структура системы земельного права?

22. Какова структура Общей части земельного права?

23. Какова структура Особенной части земельного права?

24. Что представляет собой земельно-правовая норма?

25. 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

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 такими признаками, как:

- документальная форма закрепления. Нормы земельного права содержатся в соответствующих нормативно-правовых актах. Например, Правила применения нормативной цены земли установлены ст. 25 Закона РСФСР от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» (в ред. от 24.12.2002)¹, т.е. вытекают из точного смысла данного нормативно-правового акта;
- особая форма документа, предусмотренная законом или не противоречащая ему. Так, Федеральное Собрание РФ принимает законы; Правительство РФ принимает постановления и распоряжения; органы местного самоуправления принимают решения, а местная администрация — постановления и распоряжения; руководители ор-

¹ ВСНД и ВС РФ. 1991. № 44. Ст. 1424; 1992. № 34. Ст. 1976; Ст. 1980; 1993. № 22. Ст. 794; СЗ РФ. 1994. № 10. Ст. 1108; № 16. Ст. 1860; 1995. № 14. Ст. 121; № 35. Ст. 3503; 1996. № 1. Ст. 4; 1997. № 26. Ст. 2954; № 47. Ст. 5342; 1998. № 1. Ст. 5; № 30. Ст. 3613; № 31. Ст. 3810; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 30. Ст. 3027; Ст. 3033; № 52 (ч. 1). Ст. 5132.

ганов и структурных подразделений местной администрации издают приказы;

- соответствие органа или должностного лица в принятии правового акта действующему законодательству. Например, если областное законодательное собрание вынесет решение об установлении принципов платы за землю, то оно превысит свои полномочия, поскольку этот вопрос находится в ведении Российской Федерации;

- наличие в нормативном акте правовых норм. Так, 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, если данный орган примет решение по вопросам организации ведения земельно-кадастрового учета в своем регионе, то содержание этого решения, рассчитанное на многократное применение, будет иметь нормативный характер.

Различают действие нормативно-правовых актов по территории, времени и кругу лиц:

а) *действие нормативно-правовых актов по территории*, как правило, определяется территориальной подведомственностью органа — автора того или иного нормативно-правового акта. Например, законы Федерального Собрания РФ и постановления Правительства РФ распространяются на территорию всей Российской Федерации; решения областных законодательных собраний, имеющих общенормативное значение, распространяются лишь на своей территории и не действуют на территории соседних областей;

б) *действие земельно-правовых актов по времени*, как правило, не имеет обратной силы, т.е. не распространяется на те отношения, которые возникли до вступления данного акта в законную силу, если иное не предусмотрено законом. К земельным правоотношениям, возникшим до момента принятия ЗК РФ, Кодекс применяется к тем правам и обязанностям, которые возникнут после его введения в действие.

По некоторым отношениям принимаемые нормативно-правовые акты могут определенное время бездействовать, т.е. время их принятия и время вступления в силу не всегда совпадают. Например, ЗК РФ не применялся к правоотношениям по оплате за использование земель до принятия специального закона о плате за землю. Лишь в дальнейшем такой закон был принят.

Вместе с тем может возникнуть ситуация, когда действующий нормативно-правовой акт не подлежит применению, хотя гипотеза (фактический состав) для этого имеется. Так, с истечением сроков иско-

вой 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. 191 ТК РФ; ст. 4.5 КоАП РФ; ст. 78 УК РФ).

Подобно тому как на негативные 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) *действие нормативно-правовых актов по кругу субъектов* 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, для получения земельного участка для ведения фермерского хозяйства необходимо наличие специального субъекта, обладающего опытом работы в сельском хозяйстве либо специальной подготовкой. **Общему** субъекту (например, горожанину, никогда не проживавшему в сельской местности и не имеющему специальной квалификации) может быть отказано в таком праве. Кроме того, лица, проживающие в **данной** местности, имеют преимущество перед приезжими при прочих равных условиях.

Помимо дифференциации правового регулирования по кругу субъектов действие нормативно-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 — это элемент в системе земельного законодательства, которое в свою очередь является звеном в общей системе права государства. В любой системе не исключены сбои, нарушения, коллизии, а значит, и **необходим** антиколлизийный правовой механизм. В земельном праве выделяются следующие элементы:

1) *механизм устранения иерархических противоречий, коллизий*. Так, если действующий земельно-правовой акт противоречит Конституции РФ, то решением Конституционного Суда РФ он может быть отменен.

Глава 2. Источники земельного права

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 ст. 120 Конституции РФ 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, то в нормативно-правовых актах делается «отдушина», позволяющая не поставить закон наперекор объективным потребностям местных условий. Так, при наличии общего запрета на использование земель природоохранного назначения для хозяйственной деятельности в местах проживания малочисленных народов и этнических групп допускается использование этих земель для выпаса оленей;

3) *механизм устранения противоречий в нормативно-правовых актах*, принятых в различное время. Например, по ЗК РСФСР 1970 г. аренда земли считалась деянием, нарушающим национализацию земельных ресурсов. Наряду с этим положением были приняты нормативно-правовые акты, разрешавшие аренду земли в качестве допустимой формы эксплуатации земельных ресурсов. 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 нормативно-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 сказанному, можно определить источник земельного права как документ установленной формы, изданный уполномоченным на то государственным органом, содержащий в себе земельно-правовые нормы, действующий на определенной территории, определенное время и среди определенного круга лиц, 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 нормативно-правовых актов.

Иерархия земельно-правовых нормативных актов представляет собой следующие уровни:

1. *Международно-правовые договоры*, подписанные и ратифицированные Российской Федерацией, содержащие земельно-правовые нормы (ст. 4 ЗК РФ).

В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ сказано, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом РФ, то применяются правила международного договора.

Каждый 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 (ч. 3 ст. 46 Конституции РФ).

Международный договор будет являться элементом правовой системы Российской Федерации в случае, если он заключен в установленном порядке и ратифицирован или утвержден компетентным органом государственной власти. В качестве примера можно привести договор СССР с Финляндской Республикой о передаче ей в аренду на 50 лет советской части Сайменского канала на Карельском перешейке и острова Малый Высоцкий¹.

Использование норм международного договора для правового регулирования имеет важное 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 имеет право на обращение в межведомственные (международные)

органы по защите прав и свобод человека при соблюдении определенных условий: наличие соответствующего международного договора РФ и исчерпание всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты нарушенных прав. Так, ст. 3 АПК РФ закрепляет приоритет правил, установленных международным договором РФ, перед «внутренним» процессуальным законом.

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

2. *Конституция РФ* — ведущее начало всего нормотворчества, основной источник для всех отраслей российского права. Она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется по всей территории России.

Все принимаемые подзаконные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, конституциям республик, законодательству других субъектов РФ.

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

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеративным договором о разграничении предметов ведения и полномочий (ст. 11).

При характеристике источников земельного права, как и всех отраслей права, основным источником выделяется Конституция РФ. Это происходит потому, что Конституцию РФ от других источников отличают особые юридические свойства, **которые** заключаются:

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

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

в) в ее роли как ядра правовой системы. Ее принципы играют основополагающую роль для всей системы российского права и текущего законодательства. Именно Конституция определяет сам процесс правотворчества во всех сферах права;

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

К законодательным актам конституционного уровня относятся Конституция РФ и федеральные конституционные законы, изданные в связи с принятием в Российскую Федерацию нового субъекта (ч. 2 ст. 65 Конституции РФ), 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» (в ред. от 15.12.2001)¹ и другие нормативно-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 Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (п. 1 ст. 9 Конституции РФ). Примечательно, что ни о каком 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.

Согласно п. 1 и 2 ст. 9 Конституции РФ земли могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, которые признаются и защищаются равным образом. В п. 1 и 2 ст. 35 сказано, что 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 в частной

¹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824.

собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не приносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (ст. 36).

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 стран (например, США, Англии и др.).

Немаловажное значение для земельного права имеют конституционные нормы, регулирующие экологические отношения. Так, в соответствии с Конституцией РФ 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 охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58). В п. «д» ст. 71 Конституции РФ установлено, что в ведении Российской Федерации находятся федеральная государственная собственность и управление ею (в том числе и федеральная земельная собственность). К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относятся: разграничение государственной собственности (п. «г» ст. 72); природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры (п. «д» ст. 72), а также земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (п. «к» ст. 72).

В соответствии с Конституцией РФ общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами с Российской Федерацией она осуществляет свои суверенные права и юрисдикцию на своем континентальном шельфе¹ и в исключительной экономической зоне².

¹ Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (в ред. от 30.06.2003) // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694; 1999. № 7. Ст. 879; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3429; 2003. № 17. Ст. 1557; № 27 (ч. 1). Ст. 2700.

² Федеральный закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (в ред. от 30.06.2003) // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3429; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 17. Ст. 1555; № 27 (ч. 1). Ст. 2700.

3. *Федеральные конституционные законы.* Третьим уровнем источников земельного права являются федеральные конституционные законы, которые принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ (ст. 65, 66, 68, 70, 84, 114, 118, 128 и 135). Принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию (ст. 108 Конституции РФ). Например, 28 апреля 1995 г. принят Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (в ред. от 25.03.2004)¹; а 21 июля 1994 г. принят Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 15.12.2001)².

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

Статья 120 Конституции РФ — важная гарантия правильного рассмотрения любого земельного спора, устанавливающая независимость судей и подчинение их только закону, а в случае несоответствия акта государственного или иного органа закону — принятие решения в соответствии с законом.

Статья 123 Конституции РФ сформулировала основные принципы судопроизводства — гласность, состязательность, равноправие.

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

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

Законодательная форма как источник земельного права в настоящее время значительно расширена. В соответствии со ст. 5, 76 Конституции РФ законодательные акты теперь принимаются не только на федеральном и республиканском уровне, но и на уровне субъектов РФ. Они осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие закона и иных нормативно-правовых актов.

¹ СЗ РФ. 1995. № 18: Ст. 1589; 2004. № 13. Ст. 1111.

² СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824.

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 (п. 5 ст. 105 Конституции РФ).

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые **Государственной** Думой федеральные законы по наиболее важным вопросам (ст. 106 Конституции РФ).

Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Если Президент 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.

Однако следует отметить, что некоторые федеральные законы в области земельных отношений не имеют рыночного механизма их регулирования.

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

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

Анализ нормативных актов Президента РФ дает основание утверждать, что они изданы по самым разнообразным проблемам правового регулирования земельных отношений в период проведения земельной реформы в России, начиная с Указа Президента РФ от 27.10.1993 **№ 1767** «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» (утратил силу).

ЗК 1991 г. устарел, и ни у кого не вызывало сомнений, что многие его положения вступили в противоречие с Конституцией РФ, но нормы, **которых** был лишен ЗК РФ и которые содержались в указах Пре-

зидента РФ обеспечивали тем не менее рациональное использование земель, их охрану, ограничение (в разумных пределах) права частной собственности на землю. Одним словом, они представляли собой реальное воплощение принципа общественно-Целесообразного характера регулирования земельных отношений.

Был создан правовой вакуум в сфере **земельных** отношений, результаты которого не замедлили сказаться. Как часто бывает в нашей стране, бездумно сметается весь **накопленный** опыт (в том числе и положительный), однако альтернативы уничтоженному зачастую не находится.

Новый ЗК РФ был принят Государственной Думой **28** сентября **2001** г. и опубликован 30 октября 2001 г.¹ Он состоит из 18 глав и 103 статей. Работа над **новым** ЗК РФ продолжалась около десяти лет. За это время было подготовлено несколько вариантов, а принят был, на наш взгляд, не лучший вариант. Доказательством этой точки зрения служит очередная редакция ЗК РФ от 7 июля 2003 г.²

6. *Постановления и распоряжения Правительства РФ* также относятся к федеральному уровню.

Источниками земельного права являются также *подзаконные нормативно-правовые акты исполнительных органов государственной власти*, изданные в пределах их компетенции и во исполнение законов и указов Президента РФ.

Специфика этого уровня заключается в том, что:

- ✓ подзаконные нормативно-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 конституционным законам.

С учетом образовавшегося вакуума в регулировании земельных отношений особо возросли роль и значение подзаконных нормативно-правовых актов, так как то, что должно было быть урегулировано законами, в **значительной** мере регулируется указами Президента РФ и подзаконными нормативно-правовыми актами.

В соответствии с Конституцией РФ исполнительную, **власть** в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ, которое издает **постановления** и распоряжения и обеспечивает их выполнение;

¹ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

² См.: Федеральный закон от 07.07.2003 № 106-ФЗ «О внесении дополнений в статью 3 Федерального закона "О введении в действие **Земельного** кодекса Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2875.

Правительство РФ осуществляет полномочия, которые возложены на него Конституцией РФ, федеральными законами и нормативными указами Президента РФ¹.

Все это и обусловило то обстоятельство, что постановления Правительства РФ касаются самых разнообразных сторон правового регулирования земельных отношений и потому занимают самое важное место среди подзаконных нормативных правовых актов. Это постановление Правительства РФ от 05.02.1993 № 100 «О государственной программе мониторинга земель Российской Федерации на 1993—1995 годы»², постановление Правительства РФ от 05.08.1992 № 555 «Об утверждении Положения о порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами»³, распоряжение Правительства РФ от 10.08.1992 № 1453-р «Об отмене администрацией Московской области решений районных, городских, поселковых и сельских администраций об изъятии земель государственного лесного фонда и передаче лесов на территории лесопаркового пояса г. Москвы другим пользователям», постановление Правительства РФ от 28.01.1993 № 77 «Об утверждении Положения о порядке возмещения убытков собственникам, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства» (в ред. от 15.05.1999)⁴; постановление Правительства РФ от 19.11.2002 № 833 «О государственном земельном контроле» и утвержденное им Положение⁵; постановление Правительства РФ от 28.11.2002 № 846 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель»⁶.

7. Акты министерств и иных государственных органов федеральной исполнительной власти. В межотраслевом и отраслевом масштабах источниками земельного права служат нормативные акты государственных комитетов, министерств и служб РФ — нормативные приказы, инструкции и др. По общему правилу, эти акты обязательны только для учреждений и должностных лиц данного ведомства. Однако в тех случаях, когда данное ведомство в силу закона или постановления Правительства РФ получило право на издание обязательного

¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 31.12.1997) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

² САПП РФ. 1993. № 6. Ст. 191.

³ Там же. 1992. № 8. Ст. 503.

⁴ СЗ РФ. 1993. № 6. Ст. 483; 1995. № 3. Ст. 190; № 49. Ст. 4808; 1996. № 28. Ст. 3383; 1999. № 21. Ст. 2625.

⁵ СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4685.

⁶ СЗ РФ. 2002. № 49. Ст. 4882.

акта, а также если этот ведомственный акт был утвержден постановлением Правительства РФ, он получает общеобязательную силу.

В качестве примера можно привести Рекомендации по реорганизации колхозов и совхозов, утвержденные Министерством сельского хозяйства РФ 14 января 1992 г.¹

Для упорядочения ведомственного правотворчества Министерство юстиции РФ осуществляет государственную регистрацию всех этих актов на предмет их полного соответствия действующему законодательству.

8. *Нормативно-правовые акты субъектов РФ.* В республиках, входящих в состав Российской Федерации, роль источников земельного права выполняют конституции республик, а также нормативные постановления по вопросам использования и охраны отдельных природных ресурсов, нормативные указы президентов республик (там, где они выбраны), а также нормативные постановления и распоряжения правительств республик. Поэтому в некоторых из них приняты земельные кодексы (Карелия, Коми и др.), а в некоторых они находятся в стадии разработки.

В субъектах РФ общее управление использованием и охраной земель осуществляют соответствующие органы государственной власти субъектов, полномочия которых определены Федеральным законом от 06.10.1999 № 194-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 07.05.2002)². С учетом нового Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»³ и ЗК РФ определена компетенция поселковой, сельской, районной и городской администраций.

В других субъектах РФ (в областях, автономных областях и округах) источниками земельного права, помимо законодательных актов выступают уставы субъектов РФ и издаваемые органами исполнительной власти нормативно-правовые акты, а также решения представительных органов субъектов, постановления и распоряжения глав администраций. Так, в Нижегородской области утверждена Программа приватизации земель сельскохозяйственных предприятий, которая предусматривает раздел земли и имущества среди владельцев земель-

¹ Экономика и жизнь. 1992. № 9.

² См.: Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации)"» // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

³ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ной доли. Ряд решений по разным вопросам использования и охраны земель был принят и в других субъектах РФ.

Согласно ст. 72 и 76 Конституции РФ земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. По предметам ведения издаются федеральные законы, в соответствии с которыми принимаются нормативно-правовые акты субъектов РФ. Но Конституция РФ не содержит положения, которое бы разрешало нарушать эту очередность.

В соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции РФ вопросы создания единого рынка земли отнесены исключительно к ведению Российской Федерации. Следовательно, саратовский закон «О земле» и аналогичные акты других субъектов РФ, в которых разрешена купля-продажа земельных участков, это конституционное положение игнорируют.

Разграничение компетенции федеральных органов государственной власти и аналогичных органов субъектов РФ осуществляется в соответствии с Указом Президента РФ от 12.03.1996 № 370 «Об утверждении Положения о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 25.11.1996)¹.

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

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

В соответствии с Указом Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (в ред. от 30.01.2001)² было создано семь федеральных округов.

В каждом федеральном округе создано Управление Генеральной прокуратуры, в задачу которого входит приведение законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством.

9. Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ в Российской Федера-

¹ СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1058; № 49. Ст. 5534.

² СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; № 26. Ст. 2748; № 38. Ст. 3781; 2001. № 6. Ст. 551.

ции признается и гарантируется местное самоуправление, которое является самостоятельным в пределах своих полномочий. Органы самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

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

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

Например, в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ 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.

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

Обеспечение соблюдения существующей иерархии нормативно-правовых актов возлагается на суды и прокуратуру. Рассмотрим порядок устранения коллизий, возникающих в системе источников земельного права.

Компетенция Конституционного Суда РФ определена Федеральным конституционным законом № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 15.12.2001)², принятым Федеральным Собранием РФ и подписанным Президентом РФ 21 июля 1994 г. В этом Законе определено, кто обладает правом на обращение в Конституционный Суд РФ (ст. 3, 84, 88, 96, 101, 105, 107).

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. См. также Федеральный закон от 08.01.1998 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (в ред. от 25.07.2002) // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224; 1999. № 16. Ст. 1933; 2002. № 16. Ст. 1499; № 30. Ст. 3029. См. также Указ Президента РФ от 27.11.2003 № 1395 «О мерах по развитию федеральных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации», которым утвержден состав комиссии при Президенте РФ по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления // РГ. 2003. 3 дек.

² СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824.

Конституционность нормативно-правового акта проверяется Конституционным Судом РФ с позиций:

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

б) формы нормативно-правового акта. Так, если вместо постановления как формы принятия нормативно-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 нормативно-правовой акт, который не был опубликован и доведен до исполнителей;

г) установленной Конституцией РФ компетенции и разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти. Например, если Государственная Дума Федерального Собрания РФ примет земельно-правовой акт без одобрения Совета Федерации, то в данном случае будет явное нарушение разграничения компетенции между этими органами;

д) разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, установленного Конституцией РФ, федеральным или иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Например, признается неконституционным нормативно-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 нормативно-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 обратиться 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 не вправе приносить протесты на неконституционность нормативных актов по тем делам, которые относятся к компетенции Конституционного Суда РФ.

Устранение противоречий и коллизий в нормативно-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 РФ, принимает решение на основании законодательных актов.

10. *В результате правоприменительной практики издаются руководящие постановления Пленума Верховного Суда РФ и решения Высшего Арбитражного Суда РФ.* Данные виды нормативных актов специфичны тем, что они 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**.

Однако любой субъект правоотношений, чей спор или чье дело рассматривается в судах судебной или арбитражной системы, неизбежно попадает 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 решения Высшего Арбитражного Суда РФ:

а) устраняют пробел 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 нормативно-правовых актов.

11. Вспомогательные нормативно-правовые акты. Определенную вспомогательную роль по совершенствованию правоприменительной деятельности играют стандарты. Так, ГОСТ 17.5,1.01—78 «Охрана природы. Рекультивация земель» регламентирует основные положения, определенные ЗК РФ для землепользователей в качестве обязанности по восстановлению нарушенных земель.

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

Таким образом, система источников земельного права РФ различает несколько уровней: международно-правовые договоры; Конституция РФ и федеральные конституционные законы; федеральные законы; указы Президента РФ; акты Правительства РФ; акты министерств и иных государственных органов федеральной исполнительной власти; нормативно-правовые акты субъектов РФ; нормативно-правовые акты органов местного самоуправления.

Данная система наделена механизмом устранения противоречий, возникающих в ней, через Конституционный Суд РФ, органы прокуратуры РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, которые своими решениями признают незаконными и недействительными **нормативно-правовые акты**, принятые с нарушением правил иерархической системы.

Система нормативно-правовых актов, являющихся источниками права, представляет по существу систему законодательства и постоянно совершенствуется в связи с реализацией земельной и других реформ. О том, какими путями осуществляется это совершенствование, будет рассказано в следующем разделе настоящей главы.

2.3. Перспективы развития земельного законодательства

1. Развитие системы законодательства — обязательное требование нормального функционирования правовой системы, поскольку условия

существования общества непрерывно изменяются, вызывая изменения в системе общественных отношений. Например, за последнее время резко ухудшилась экологическая обстановка на планете, что потребовало радикально изменить правовое регулирование земельных отношений в сторону усиления охраны земли.

2. Введение программирования совершенствования земельного законодательства необходимо:

а) через реформирование земельных отношений, посредством которого будет целенаправленно и запрограммированно изменяться земельное законодательство. Так, Законом РСФСР от 23.11.1990 № 374-1 «О земельной реформе» была поставлена задача поэтапного перераспределения земель в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле и формирования многоукладной экономики, что повлечет за собой прогнозируемые изменения в земельных отношениях, поддающихся своевременному правовому регулированию (в настоящее время этот закон утратил силу);

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.

3. Совершенствование правотворческой процедуры путем расширения демократических начал при разработке и принятии нормативно-правовых актов.

4. Совершенствование правовой регламентации, содержащейся в нормативно-правовых актах, путем:

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

✓ устранения неурегулированности той части общественных земельных отношений, которая в наибольшей степени нуждается в правовой регламентации. Например, прежний ЗК РСФСР 1970 г. не содержал правовой нормы о мониторинге земель, которая была введена в ЗК РФ 1991 г., а без этой нормы в современных условиях невозможно экологически правильно эксплуатировать земли;

✓ совершенствования формулировок правового регулирования земельных отношений, что совершенствует и систему земельных правоотношений в России. Так, если в прежнем ЗК РСФСР 1970 г. фигури-

ровали лишь природные и зеленые зоны, то новый ЗК РФ 1991 г. ввел новое понятие «земли рекреационного назначения», расшифровав их содержание, что позволяет обеспечить надлежащее целевое использование данной категории земель.

5. Совершенствование **правоприменительной** практики путем:
✓ введения в земельное законодательство процессуальных правовых норм, обеспечивающих 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;

✓ введения стимулов для надлежащего исполнения субъектами земельных правоотношений своих обязанностей. Это могут быть положительные стимулы, влекущие для землепользователей дополнительные блага за надлежащее исполнение ими своих обязанностей. Например, ЗК РФ предусматривает экономическое стимулирование рационального использования и охраны земель.

6. Включение в сферу земельно-правового регулирования рыночных отношений: введена плата за землю и мониторинг земель; налоговое стимулирование эффективного использования земель; производители сельскохозяйственной продукции и лица, хозяйствующие на земле, включаются в механизм отношений земельной собственности и т.п.

7. 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 1991 г., и др.

8. 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 в сферу земельно-правового, породив качественно новый институт земельного права — правовое регулирование сделок с землей, право наследования земли и др.

9. Экологизация земельного законодательства представляет собой разработку и совершенствование действующего законодательства в соответствии с объективными потребностями оптимального взаимодействия общества и окружающей среды, составной частью которой является ее уникальный объект — земля (почва), с учетом совокупного действия объективных законов их развития и отражения действия этих законов в механизме действия земельно-правовых норм.

Экологизацией земельного законодательства называется процесс внедрения экологических требований в законодательные и иные **нормативно-правовые акты**, регулирующие хозяйственную и иную деятельность, **охватывающую** негативное влияние на окружающую среду.

Экологизация как деятельность по внедрению экологических требований охватывает практически все сферы производственной, общественной и бытовой жизни. Это вытекает из приоритета законов развития природы, которые мы должны соблюдать в ходе хозяйственной и иной деятельности, влияющей на состояние **естественной** среды обитания человека.

Экологизация земельного законодательства имеет три основных направления:

а) экологическое правотворчество, выражающееся в разработке и принятии компетентными государственными органами **нормативно-правовых актов** земельно-правового **содержания**. Эти акты имеют несколько разновидностей;

б) экологическая корректировка земельного законодательства. Важным инструментом обеспечения экономической земельно-правовой деятельности являются **акты** по налогообложению использования земли;

в) экологизация правоприменительной деятельности, выражающаяся в экологизации земельных правоотношений путем применения новейшего земельного законодательства.

Цель экологизации законодательства — насытить **правила** и **нормы** проектирования строительства и использования земель, сделать эти правила составной частью всей проектировочной, строительной и эксплуатационной деятельности. **Формами** экологизации являются соответствующие **нормативно-правовые акты** или **нормативные документы**, содержащие **технические, технико-экономические и другие нормы и правила**. К их числу относятся санитарные, строительные, **технологические**, градостроительные и т.п. **нормативы, утвержденные компетентными органами**.

Один из методов экологизации относится к сфере применения норм права, другой — к их созданию. Особенность первого метода заключается в том, что путем применения права экологизируется не сама норма того или иного закона, а то правоотношение, которое возникает в процессе ее выполнения. Суть второго метода экологизации законодательства заключается в создании новых правовых норм или технико-экономических нормативов путем включения в ткань их материи эколо-

го-правовых постулатов. Данный метод является основным в экологизации законодательства.

Объектами такого экологического воздействия выступают различные отрасли законодательства, и прежде всего те, которые **регулиру-**ют хозяйственную деятельность.

Экологизация земельного законодательства, осуществляется **путем:**

✓ внедрения эколого-правовых норм в правовой режим категорий земель. В отличие от ЗК 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 терри-**торий и объектов, предназначенные для обеспечения нормального функционирования природных объектов, позволяют обеспечить сохранность в первозданном виде природные ландшафты и уголки природы и т.п.;

✓ 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;

✓ экологизации **имущества** и средств производства, являющихся собственностью землепользователей, поскольку собственник при осуществлении своего права собственности обязан принимать меры, **пре-**дотвращающие нанесение им ущерба окружающей среде;

✓ 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 развиваться 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. Вместе с тем расширение правовой свободы субъектов земельных правоотношений неизбежно 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 развития земельного законодательства будет совершенствоваться и земельно-правовая регламентация 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.

Все перечисленные направления совершенствования земельного законодательства будут реализовываться одновременно, но, возможно, с различной степенью интенсивности на каждом из этих направлений.

(?) Контрольные вопросы

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. Почему развитие системы **законодательства** — это объективная тенденция?

11. Каково генеральное перспективное направление развития земельного законодательства?

12. Какими способами совершенствуется и будет совершенствоваться земельное законодательство?

ГЛАВА 3

ИСТОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

3.1. Земельно-правовой режим в России до 1861 г.

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 **полюдьё**, 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 собственность¹.

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

Феодальный строй России вырос из первобытнообщинного, а также из элементов патриархального **рабства** — начальной формы рабовладения, при которой рабы входили во владевшую ими семью как бес-

¹ См.: Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества XII—XIII вв. М., 1982. С. 258.

правные 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 редакции) 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 попадают в зависимость от крупных землевладельцев.

Древнерусское государство обеспечивало правовой статус представителей класса феодалов, поскольку они были более надежной опорой, нежели общинники и свободные люди. Так, в ст. 19—28, 33 Русской Правды (Краткой редакции) определялся особый порядок охраны как феодальных землевладений, так и слуг, 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 закупам, 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—65, 66 Русской Правды (Пространной редакции)).

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

Анализ этого исторического материала дает основание говорить 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 территории Руси, причем росту могущества новгородских феодалов способствовала жесткая эксплуатация покоренного населения, проживавшего в обширных новгородских владениях.

3. Феодальное землевладение порождало в средние века взаимосвязь феодалов с помощью системы вассальных отношений типа васалитета-сюзеренитета. Существовала личная зависимость одних васалов 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 ими 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. Вятка) поступила жалоба от крестьян, у которых силой были отобраны сенокосы и рыбохозяйственные водоемы.

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 крепостного права в России вплоть до 1861 г.

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

Вместе с тем феодальная раздробленность была 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 верхушка феодальной знати представляла собой главную оппозицию власти государя, к концу XV в. появилась ярко выраженная тенденция к ограничению ее 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 между княжеских договоров, а затем было применено правовое вмешательство: установлен запрет на перевод крестьян с княжеских земель на частные земли; крестьянин имел право перехода только один раз в году — в Юрьев день (26 ноября) и в течение недели после него; была введена высокая плата 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 феодальной 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 $\frac{1}{3}$ 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. церковным Собором было принято решение, 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. Полученная и документально закреплённая информация способствовала созданию системы крепостного права в сельском хозяй-

стве 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, который не был полностью разрушен в ходе февральской революции 1917 г., а через пару десятилетий отдельные элементы этого строя в трансформированном виде были закреплены в нормах земельного законодательства советского периода.

Сложившийся земельно-правовой строй России в дореформенный (до 1861 г.) период приспосабливался государством к новым историческим потребностям.

1. 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 опубликован 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, Генеральное межевание 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 снимались многие проблемы, порождавшие 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 субъектов землепользования обязанность документального доказывания земельных прав повсеместно привела к расхищению земель при межевании социально слабых субъектов землевладельцами-феодалами.

2. На земельные отношения накладывался буржуазный отпечаток, 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 землю, 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 $\frac{1}{32}$ 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;

✓ укреплялся правовой статус помещика как главного феодала-землевладельца, одновременно являвшегося полицейским оплотом госу-

дарства. Император Павел I, например, говорил: «У меня столько полицмейстеров, сколько помещиков в государстве»;

✓ через земельные отношения регулировался и национальный вопрос многонациональной России. Так, были установлены черты оседлости лиц еврейского происхождения¹.

Одновременно развитие всех охарактеризованных выше противоположных тенденций вело к обострению противоречий между различными социальными группами, в силу чего «крепостное право стало пороховой бочкой под государством»².

3.2. Земельная реформа 1861 г. и ее правовое содержание

Земельная реформа 1861 г. не затронула в целом земельно-правовые отношения России. Она была осуществлена в соответствии с принципами, сформулированными при императоре Александре II:

- собственность на землю сохраняется за прежними владельцами-помещиками;
- крестьяне получают усадьбную 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 отношений³.

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 благоустроив высшие и средние сословия... не достигло равномерной деятельности в отношении **к** людям крепостным, **так** названным потому, что они, частью старыми законами, частью обычаем, потомственно укреплены под власть помещиков, на которых с

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. №834.

² Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 109, 123—124.

³ См.: *Литвак Б.Г.* Переворот 1861 года в России. М., 1991. С. 39.

тем вместе лежит обязанность устроить их благосостояние. Права помещиков были донныне 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 отношений между людьми. Однако действительным источником противоречий были экономические причины: народное хозяйство России все шире и шире вовлекалось 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 производительностью².

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 некоторые феодальные повинности.

Кроме того, феодальная система России была гораздо более тяжелой для крестьян, чем в странах Западной Европы.

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,

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

² См.: Земельное право: Учебник для юрид. вузов. М., 1940. С. 22.

издавшего в 1803 г. указ «О свободных хлебопашцах», и Николая I, издавшего в 1842 г. указ «Об обязанных крестьянах», реформировать крепостнические отношения в отношении 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 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 статей².

Анализ содержания данных нормативно-правовых актов показывает, 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 земли (ст. 3 Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной 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);

¹ См.: Земельное право / Под ред. Н.Д. Казанцева. М., 1958. С. 23.

² Полное собрание законов Российской империи. Т. 36. № 36657.

- наделение крестьян землею и другими угодьями, а равно следующие за это повинности, должны были отвечать таким 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 добровольного соглашения между помещиком и крестьянином относительно получения надела и отработки повинности, надел крестьян землей и порядок отправления повинностей за него определялся Общим и местными 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 срок¹. В результате помещик при сделке получал стоимость земельного участка сразу, имея возможность вложить средства в ведение 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»², оформляемый специальным документом — уставной грамотой³. Этот институт прекращался по двум основаниям: в случае доб-

¹ Высочайше утвержденное Положение о выкупе крестьянами, вышедшими из крепостной зависимости, их усадебной оседлости и о содействии правительства к приобретению ими крестьянами в собственность полевых угодий // Полное собрание законов Российской империи. Т. 36. № 36659.

² Пункт 7 Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости.

³ Правила о порядке приведения в действие Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости // Полное собрание законов Российской империи. Т. 36. № 36657.

ровольного отказа крестьянина от пользования предоставленным ему 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).

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).

Наконец, наделная 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, изменить место жительства и т.п.).

В результате реформы, таким образом, 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.

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 в России своим последствием 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.

Изменения, происходившие в земельном строе России в этот пореформенный период, и появление новых форм крестьянского землевладения получили отражение в юридической науке того времени.

Разрешение спора между сторонниками общинного и подворного землевладения началось после неудач в Русско-японской войне 1904 г. и революции 1905 г.

Развитие рыночных отношений в земельном строе России работало на укрепление позиций подворного землевладения. Важную роль в вовлечении земли в орбиту товарно-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 изучению данного периода и сопоставляя его с предыдущим историческим периодом, можно сделать следующие выводы.

1. *Феодально-крепостнические тенденции в регулировании земельных отношений России пришли в противоречие с рыночными отношениями, в которые вступила Россия.*

2. *Земельная реформа по Манифесту от 19 февраля 1861 г. начала разрушать тормозящий развитие страны феодально-крепостнический строй.*

3. *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.*

4. *Такой подход привел к замене феодально-крепостнических земельных отношений в России общинной формой землевладения, которая тормозила проникновение рыночных отношений в земледелие.*

5. *Общинная форма землевладения вскоре также стала тормозом развития сельского хозяйства России, и со всей остротой встал вопрос о ее реформации.*

3.3. Столыпинская аграрная реформа 1906—1907 гг.

Революционная ситуация в России в 1905—1907 гг., встряхнувшая страну, породила новую аграрную реформу, вошедшую в историю под названием столыпинской. Ее центральной идеей явились насильственное разрушение крестьянской земельной общины и создание на ее развалинах новой системы земледелия, порождающей господство крепких хозяев (кулаков, фермеров — каждая политическая доктрина называет их по-своему).

По своей глубине, масштабности, системности, содержательности и последствиям проект реформы, осуществленный Столыпиным, стоит в одном ряду с начинаниями Петра I, Александра II, Октябрьской революцией 1917 г. Это была действительно великая аграрная реформа в великой стране.

Все то, что произошло в России в 1990-е гг. и происходит в настоящее время, является только карикатурой на реформы и ни в какое сравнение с проектом Столыпина идти не может.

Исключительно важное значение реформаторы уделяли правовому и финансовому обеспечению преобразований, мерам по защите интересов новых собственников и недопущению обезземеливания крестьян, хорошо понимая и возможные последствия этой угрозы.

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 покупке частноземлевладельческих земель и распродаже их крестьянам трудового типа на льготных условиях; указом от 8 ноября 1905 г. отменены выкупные платежи за наделные земли, отведенные крестьянам после реформы 1861 г.; указом от 12 августа 1906 г. произведена 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 принадлежащие им, но и приобретенные ими от поселенцев наделные земли.

Переселенческое дело в России было начато и до столыпинской реформы. Так, Законом 1890 г. было разрешено и стимулировалось

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 массами, а поэтому столыпинская реформа представляла собой попытку вынести вспыхивающие очаги социальной напряженности на просторы Сибири, где они сами собой бы потухли (земли там достаточно), да и государству была большая выгода от освоения сибирских земель.

Другой стороной столыпинской политики было совершенствование правоотношений по землеустройству: внося изменения в размеры землевладения и агрикультурную сторону крестьянского хозяйства, правительство стремилось найти исцеление его недугов в отыскании такой новой правовой оболочки, которая могла бы сама по себе устранить 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, не производивших общих переделов земель; обществ и селений, производивших общие переделы.

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 земледелию была закреплена в Положении о землеустройстве от 29 мая 1911 г.

Проведение данной землеустроительной политики осложнялось двумя обстоятельствами: несовершенством содержания правового регулирования и перегибами, допускаемыми исполнителями на местах. Например, не были в должной мере предусмотрены семейные разделы

¹ См.: *Гаевский П.* Методы железнодорожной колонизации в Америке и их возможное применение в современных условиях России // *О земле: Сб. статей.* Вып. 3. 1922.

земель (при создании новых семей, что 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 исполнители 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 колебания, доводя до столкновения между отдельными государственными органами. Например, Особое совещание, возглавляемое графом Витте, было за постепенное изменение общинного землевладения крестьянства и устранение сословной крестьянской замкнутости. Законодательная же комиссия МВД России отстаивала прямо противоположное: требовала всеми мерами сохранять сословную обособленность крестьян и поощрять существование земельной общины с ее порядком и традициями.

В результате столыпинской реформы в России вместо единой системы землепользования образовалось множество форм землепользования: помещичье, общинное, подворное, хуторское, отрубное. Кроме того, 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.

1. *Государственные земли.* Это земли, определенные законом, как все имущество, не принадлежащее никому в особенности, т.е. ни част-

¹ См.: *Кофод А.* Русское землеустройство. СПб., 1912. С. 112; *Он же.* Хуторское расселение. СПб., 1907; и др.

ным лицам, ни сословиям лиц, ни дворцовому ведомству, ни установлениям. Таковы казенные земли, пустопорожные и дикие поля, леса, морские берега, озера, судоходные реки и их берега. Если земли состояли в ведомстве казны, то они именовались также казенными¹.

Порядок управления государственным имуществом, а значит и землями, и все права, связанные с их обладанием, содержались в сводах учреждений и уставах о казенном управлении².

Земли, имевшие стратегическое и военное значение (занимаемые крепостями и другими сооружениями), не могли быть предметом товарного оборота. Казенные же земли могли предоставляться в пользование частным лицам.

Временным правительством в марте 1917 г. удельные и кабинетские земли были включены в состав государственных земель. В ст. 411 ч. 1 т. X 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». Скупность 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.

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 отличалась 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 завешаемы, разделяемы или подлежащими другим видам отчуждения;

б) личная собственность особ императорского дома — дворцовое имущество: Павловское, Гатчинское, Бородинское и др. — могло быть завешаемо и делимо по частям.

¹ Свод законов Российской империи. СПб., 1914. Т. 10. Ч. 1. Ст. 406.

² См.: Там же. Ст. 421.

2. *Монастырские земли.* Православному духовенству отводились лучшие земли в увеличенном размере¹. Одновременно архиерейским домам и монастырям не запрещалось приобретать в собственность всякого рода ненаселенные недвижимые имущества, как покупкой, так и через дар или завешания от частных лиц².

Ограничения в праве собственности монастырей и архиерейских домов были двух видов:

- а) запрет на владение или приобретение недвижимых имений³;
- б) запрет на отчуждение в посторонние руки земельных угодий, отведенных им казной⁴.

Правовой режим церковных и монастырских земель и источники их образования почти не отличались друг от друга.

3. *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)⁵;

б) майоратное владение не могло быть дробимо, отчуждаемо, закладываемо или иным путем уменьшаемо⁶;

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.

4. *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.

5. *Посессионные земли.* Особенности их правового режима выражались в наличии ограничений частной собственности. Например, по одному земельному спору Сенат указал, что «посессионное право есть

¹ Свод законов Российской империи. СПб., 1910. Т. 8. Ч. 1. Ст. 1—3.

² Там же. Т. 9. Ст. 435.

³ Там же. Ст. 439.

⁴ Там же. Ст. 433.

⁵ Там же. Т. 10. Ч. 2. Ст. 494, 1214.

⁶ Там же. Ст. 509.

право частной собственности, но неполное, ограниченное условиями, вытекающими из назначения горнозаводской деятельности»¹.

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**).

6. *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 содержание².

Внесла свои коррективы в развитие земельного права и первая мировая война. Так, в период со 2 февраля 1915 г. по 8 февраля 1917 г. был издан ряд законов, **ограничивавших** по политическим мотивам землевание 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.

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.

¹ Решение гражданского кассационного департамента. СПб., 1899. № 56.

² См.: *Удинцев*. 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.

3.4. Земельный строй в России в годы советской власти

С первых дней февральской революции 1917 г. начались работы по подготовке аграрной реформы, руководством которыми постановлением Временного правительства от 21 апреля 1917 г. было возложено на Главный земельный комитет при Министерстве земледелия. Однако дело двигалось медленно. 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.

Соображения государственного характера о постепенности и законности земельной реформы, необходимости принятия ее Учредительным собранием оказались чуждыми крестьянской массе России, 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 волнений¹. Главком Юго-Западного фронта генерал Корнилов издал приказ от 8 июля 1917 г., согласно которому лица, препятствовавшие помещикам убирать урожай в зоне фронта, могли подвергнуться заключению сроком до трех лет.

Несмотря на принимаемые меры, земельные и имущественные правонарушения в стране приобретали все больший размах. Например, в приказе министра продовольствия говорилось, что во многих местах население предпринимает незаконные насильственные действия, препятствующие землевладельцам в уборке полей и посевов, снимает с работ военнопленных, принуждает землевладельцев платить повышенную плату за сельхозработы; захватывает хлеба, покосы, инвентарь и т.п.²

«Подливали масла в огонь» политические партии, рвущиеся к власти, подстрекая 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 руки³, т.е. к самовольному захвату земель.

¹ СУ РСФСР. 1917. Ст. 498.

² Там же. Ст. 1235.

³ Ленин В.И. Поли. собр. соч. Т. 24. С. 253.

Кризис в использовании земель России усугублялся последствиями первой мировой войны, продолжавшей свой разрушительный ход: почти на $\frac{1}{5}$ сократились посевные площади¹, поля зарастали бурьяном и чертополохом; несмотря на благоприятные климатические условия 1917 г., валовой урожай хлебов по сравнению с 1913 г. сократился почти на $\frac{1}{3}$. 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 депутатов².

Ознакомившись с ними, В.И. Ленин решил положить их в основу первого земельного закона пролетарского государства³. Как известно, это было реализовано в знаменитом Декрете о земле⁴, получившем 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 лет⁵, 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 комитетов⁶.

Декрет о земле быстро дополнялся специальными декретами. Так, были приняты Декрет ВЦИК от 9 февраля 1918 г. «О социализации земли»⁷, Декрет СНК 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 нормативно-правовыми актами, устанавливающими правовой статус земли и других природных объектов, принимались

¹ Сельское хозяйство России в XX веке / Стат. сборник. 1917. С. 108—113.

² Известия Всероссийского Совета крестьянских депутатов. 1917. 19—20 авг.

³ См.: *Фофанова М.В.* Как родился Декрет о земле // Новый мир. 1960. № 4.

⁴ СУ. 1917. № 1. Ст. 3.

⁵ Там же. 1923. № 10. Ст. 123.

⁶ Инструкция о деятельности волостных земельных комитетов // СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 20.

⁷ СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346.

⁸ Там же. 1917. № 10. Ст. 154.

⁹ Там же. 1918. № 42. Ст. 52.

¹⁰ Там же. 1920. № 36. Ст. 171.

акты о порядке пользования этими объектами, вносившие коренные изменения в систему земельных, водных, горных, лесных и т.п. правоотношений. Например, Положением о социалистическом землеустройстве¹ вся земля в пределах РСФСР была объявлена единым государственным земельным фондом, 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»². Вначале кодификация была осуществлена на республиканском уровне созданием Земельного кодекса РСФСР 1922 г.³ и аналогичных кодексов в союзных республиках, а затем — на союзном уровне принятием Общих начал землепользования и землеустройства⁴. 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 республик⁵, а в 1970 г. на базе этих Основ принят Земельный кодекс РСФСР⁶.

Правовое регулирование земельных отношений в русле социалистических принципов шло с большими трудностями, поскольку реализация таких принципов осуществлялась вопреки объективным законам общества и природы: не был задействован личный интерес производителей сельхозпродукции, они исключались из механизма отношений собственности, ставка делалась на принуждение, апеллирование к сознательности субъектов правоотношений и т.п. Например, начиная с 1928 и по 1986 г. почти ежегодно принимались постановления о мероприятиях по посевным и уборочным работам. Как правило, они принимались совместно правительством и ЦК правящей коммунистической партии. Эти постановления вводили принудительные обязанности.

С не меньшей сложностью проводилась и правотворческая работа по совершенствованию земельного законодательства. Например, Об-

¹ СУ РСФСР. 1919. № 4. Ст. 43.

² Там же. 1922. № 4. Ст. 41.

³ Там же. 1922. № 68. Ст. 901.

⁴ СЗ СССР. 1928. № 69. Ст. 642.

⁵ ВВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

⁶ ВВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.

шие начала землепользования и землеустройства, будучи разработанными, свыше года не утверждались, дебатировались различные положения проекта этого Закона; Основы земельного законодательства разрабатывались с 1948 г. и были приняты лишь через 20 лет и т.д.

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. Таким образом земля у крестьян была бы национализирована (Декрет о земле не предусматривал национализации крестьянской **земли**, в противном случае не удалось бы партии большевиков одержать победу в гражданской войне и удержаться у власти).

Реформа земельных отношений, проходившая в исследуемый период, характеризовалась следующими особенностями:

- укреплением правового статуса госхозов (совхозов) — государственных сельскохозяйственных предприятий:

- а) созданием условий для полного перехода к коммунистическому земледелию;

- б) созданием и развитием культурно-агрономических центров;

- организацией массовой кооперации крестьянства в колхозы и иные формы коллективных хозяйств. Так, постановлением ЦИК и СНК СССР от 01.02.30 «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 и высылки в отдаленные неосвоенные районы страны¹;

- наступлением на частный сектор земледелия. Например, ст. 46 Положения о социалистическом землеустройстве запрещала рабочим или служащим совхозов заводить в хозяйствах собственных животных, птиц, огороды;

- применением преимущественно административных методов государственного руководства, управления и регулирования земельных отношений. Так, постановлением СНК СССР от 21.06.1945 «О мерах по улучшению дела ведения и освоения севооборотов в колхозах» колхозникам (т.е. коллективным собственникам своего хозяйства) навязывались требования по ведению земледелия; постановлением Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) от 20.10.1948 «О плане полесаживаний, внедрения травопольных севооборотов, строительства

прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах Европейской части СССР» устанавливались принудительные объемы указанных работ, не считаясь с экономикой хозяйств¹; постановлением Совета Министров СССР от 17.08.1950 «О переходе на новую систему орошения в целях более полного использования орошаемых земель и улучшения механизации сельскохозяйственных работ» было дано указание ликвидировать на полях постоянные оросительные каналы, увеличить размеры поливных участков и т.д.;

- опорой на добросовестность людей без увязки с личной заинтересованностью в результатах производства. Лишь после провалов задуманного производились соответствующие корректировки в законодательстве. Например, в первом Примерном уставе сельскохозяйственной артели 1930 г. не были в должной мере урегулированы вопросы оплаты труда колхозников, норм выработки и т.п. Лишь в 1933 г. Наркомзем СССР издал постановление «О примерных нормах выработки в 1933 году» и «Об оценке в трудоднях различных сельскохозяйственных работ в колхозах»²;

- приоритетным применением внеэкономического принуждения в использовании земель, что можно было реализовать лишь при наличии учета и контроля за мерами труда и мерами потребления. Как правило, методами проб и ошибок нарабатывались меры регулирования производственных и земельных отношений. Например, только начиная с урожая 1940 г. нормы обязательных поставок сельхозпродукции колхозами стали устанавливаться с каждого га пашни, т.е. с учетом конкретных расчетов³; только с 1939 г. были разработаны мероприятия по соблюдению норм приусадебных участков и охраны их от разбазаривания⁴; с 1939 г. введен обязательный минимум трудового участия колхозника в колхозном производстве, введены трудовые книжки и т.д.;

- резким несоответствием между интенсивностью государственных мероприятий (подчас расточительных) по регулированию землепользования и малоэффективными результатами сельхозпроизводства. Это вынудило сменить тактику государственного управления сельским

¹ Известия. 1948. 24 окт.

² Известия. 1933. 1 марта.

³ Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 07.04.1940 «Изменения в политике заготовок и закупок сельскохозяйственных продуктов» // СП СССР. 1940. № 9. Ст. 235.

⁴ Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 27.05.1939 «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания» // СП СССР. 1939. № 34. Ст. 235.

хозяйством. С 1955 г. до колхозов и совхозов стали доводиться планы (играющие роль закона, обязательные к исполнению) лишь по объему государственных закупок сельскохозяйственной продукции. Планирование же сельхозпроизводства (определение структуры посевных площадей, технологии производства и т.п.) было отнесено на усмотрение самих сельхозпредприятий¹;

- консерватизмом и бюрократизмом методов регулирования земельных и сельскохозяйственных отношений. Например, в 1960—1980-е гг. были приняты специальные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР, обязывающие неуклонно исполнять постановление от 09.03.1955 «Об изменении практики планирования сельского хозяйства», требующие привлекать к ответственности виновных в нарушении этого постановления должностных лиц. Однако положение не улучшилось, сельхозпредприятиям продолжали навязываться не предусмотренные законом плановые задания.

То, что бюрократизм будет важнейшим препятствием и сыграет для административно-командной системы роковую роль, предвидел в последние годы жизни и создатель социалистического государства В.И. Ленин. В записке наркому финансов он написал: «Вся работа всех хозорганов у нас страдает бюрократизмом. Коммунисты стали бюрократами. Если что погубит, то — это»;

- порочностью всей системы социалистических отношений, что доказал провал крупных реформ 1953 г., 1965 г., Продовольственной программы 1982 г., внедрения внутрихозяйственных методов повышения производительности сельскохозяйственного производства. Так, внедрение коллективного и арендного подряда натолкнулось на такие организационные трудности, что удалось устоять лишь некоторым подрядным коллективам. Потребовалась радикальная реформа не только земельного, но и всего строя России, демократизация общества.

Упадок сельского хозяйства достиг критической черты. Доходило до того, что отдельные хозяйственные работники выращивали на своих приусадебных участках больше продукции, чем колхоз или совхоз, предоставившие эти участки.

Более чем 70 лет социалистического строительства в России доказали необходимость и прогрессивность товарно-денежных отношений и опасность их ущемления.

¹ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М., 1968. С. 192.

Возврат к рыночным отношениям в землепользовании начался с 1987 г., когда после длительного запрета была, наконец, предоставлена возможность арендных отношений в земледелии, а также **свободной** кооперации граждан. Однако расширение сферы товарно-денежных отношений шло медленно, сдерживалось устоявшимися за годы советской власти консервативными традициями. Кроме того, структуры союзного (Союза ССР) уровня долгое время не давали России обрести надлежащий суверенный статус.

Несмотря на препятствия, чинимые реформам, они зрели, чтобы проявиться в нормативных актах, раскрепощающих земельные и хозяйственные отношения в стране. Радикальный перелом наступил в 1990 г. с обретением Российской Федерацией суверенитета и началом кардинальной земельной реформы.

3.5. Земельный строй России с 1990 г. по настоящее время

С 1990 г. в законодательство Российской Федерации вносятся изменения, реформирующие земельный строй. К ним относятся:

- радикальное изменение отношений собственности. Российская Федерация заявила о суверенном правовом регулировании земельных отношений и отношений по природопользованию только российским законодательством и законодательством входящих в нее республик. 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.;

- радикальное изменение производственных **отношений**. Гражданам России 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;

- включение производителей сельскохозяйственной продукции в отношения земельной собственности. Например, земли колхозов, дру-

гих 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.;

- 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; Федеральная служба земельного кадастра России и Минсельхоз России обязаны систематически готовить каталоги этих земель, публиковать их, организовывать рекламу в средствах массовой информации, оказывать содействие в переселении граждан, желающих и способных создать крестьянские хозяйства; за сокрытие информации о наличии свободного земельного фонда виновные должностные лица подлежат штрафу;

- 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;

- устранение монополистического давления на вновь создаваемые и действующие предпринимательские структуры, частные предприятия и на зарождающийся механизм рыночных отношений. Так, Законом РСФСР «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 ответственность, уголовная ответственность и др.;

- введение платности землепользования, которая реализуется через покупную (нормативную), цену земли, устанавливаемую в законода-

¹ Закон РСФСР от 22.03.1991 №948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в ред. от 09.10.2002) // ВСНД и ВС РФ. 1991. № 16. Ст. 499; СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 1977; 1998. № 19. Ст. 2066; 2000. № 2. Ст. 124; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 12. Ст. 1093; №41. Ст. 3969.

тельном порядке, через налогообложение использования земель¹ 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 РСФСР «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.;

- придание приоритетного правового статуса сельскохозяйственно-му использованию земель.

Экономико-правовые методы обеспечения приоритетного положения АПК выразились в том, что с 1991 г. установлена система финансовой поддержки АПК 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 АПК; 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 АПК выражаются в создании условий для деурбанизации 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%)

¹ Закон РСФСР от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» (в ред. от 24.12.2002) // ВСНД и ВС РФ. 1991. № 44. Ст. 1424; 1992. № 10. Ст. 469; № 34. Ст. 1976; Ст. 1980; СЗ РФ. 1994. № 10. Ст. 1108; № 16. Ст. 1860; 1995. № 14. Ст. 121; № 35. Ст. 3503; 1996. № 1. Ст. 4; 1997. № 26. Ст. 2954; № 47. Ст. 5342; 1998. № 1. Ст. 5; № 30. Ст. 3613; № 31. Ст. 3810; 1999. № 1. Ст. 1; № 9. Ст. 1093; 2000. № 1. Ст. 10; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 30. Ст. 3027; Ст. 3033; № 52 (ч. 1). Ст. 5132.

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 АПК (ст. 24).

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 гектаров 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 большая часть земель сельскохозяйственного назначения из государственной собственности была передана в частную, а также общую совместную или общую долевую собственность;

- устранение несправедливости и неправомерности действий социалистического государства, допущенных в ходе принудительной коллективизации крестьянства, при которой земли крестьян фактически были принудительно изъяты в пользу малоэффективных колхозов, часть из которых трансформировалась в совхозы. Так, 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, 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 соб-

ственникам земли и их наследникам не допускается. Они могут получить землю в собственность на общих основаниях;

- 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, 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.

Одновременно стимулируется деятельность землепользователей по вовлечению в сельскохозяйственный оборот земель экономико-правовыми и иными методами;

- 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. В земельный фонд для **организации** крестьянских хозяйств не включаются участки, которые не позволяют выращивать сельскохозяйственную продукцию, не удовлетворяющую санитарным требованиям, и др.;

- разработка и принятие ряда нормативно-правовых актов, обеспечивающих правовую охрану окружающей среды при использовании земель: приостановка хозяйственной деятельности предприятия, нарушающего режим природопользования, до устранения допущенных нарушений; организация предприятий, деятельность которых может вызвать экологические последствия, **затрагивающие** интересы территории; введение экологических требований в сельском хозяйстве (ст. 42 Закона «Об охране окружающей среды»; ст. 94 ЗК РФ).

¹ Закон РСФСР от 19.12.1991 №2060-1 «Об охране окружающей природной среды» утратил силу. Принят новый Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

- дополнение земельного законодательства новой категорией земель, не знакомой прежнему законодательству, — земель **природоох-**ранного, историко-культурного, рекреационного **назначения** и др.;

- 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 предоставлено Министерству природных ресурсов РФ (МПР) и Санэпидемнадзору Минздрава РФ.

Земельная реформа осуществляется поэтапно. На первом этапе происходит 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 цена земли. На втором этапе осуществляется непосредственное перераспределение земель — закрепление их в собственность, пользование, аренду гражданам и организациям в соответствии с законодательством.

Период с 1990 г. можно охарактеризовать как время бурного законотворчества; объем принимаемых нормативно-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. Успешной **реализации** земельной реформы активно противостояли консервативные силы. Так, в августе 1991 г. была предпринята попытка государственного переворота, вошедшая в историю России под названием «августовского путча».

Принятие новых законов проходило в союзном и российском парламентах в условиях острой борьбы между представителями прогрессивных и консервативных идей, и содержание принимаемых законов зачастую отражало компромисс между этими двумя взаимоисключающими течениями. Примером такого компромисса явилось, в частности, принятие Основ законодательства об аренде, которые, несмотря на несовершенство, способствовали созданию немалого количества арендных предприятий, выходящих из режима функционирования в условиях командной экономики.

Позиции представителей сторонников рыночной экономики постепенно укреплялись, и появился целый ряд законодательных актов, в результате чего произошел перелом в формировании земельного законодательства: Закон РФ от 23.12.1992 № 4196-1 «О праве граждан на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства», Указ Президента РФ от 23.04.1993 «О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками», Указ Президента РФ от 27.10.1993 № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», Указ Президента РФ от 07.03.1996 № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» (в ред. от 25.01.1999), Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 11.04.2002)¹, постановление Правительства РФ от 18.02.1998 № 219 «Об утверждении правил ведения Единого государственного реестра на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 03.10.2002)² и др.

С распадом в 1991 г. Союза ССР открылся простор для развития земельного законодательства России, однако оно реализовывалось с пробуксовками, как и ушедшее в историю союзное законодательство. Так, положения ЗК 1991 г. в части наделения землей всех желающих граждан, несмотря на указы Президента РФ, а также постановления парламента (Верховного Совета РФ), торпедировались руководителями колхозов и совхозов, не желавших терять свое монопольное положение. Не помогало и действие антимонопольного закона (Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в ред. от 09.06.2003)³).

Нужен был радикальный правовой механизм, позволявший реформирование земельных отношений. Поэтому с принятием в несельскохозяйственной сфере Закона РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий» в сельскохозяйственной сфере реформирование земельных отношений путем приватизации земель стали решать такие нормативно-правовые акты, как Указ Президента

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594; 2001. № 11. Ст. 997; № 16. Ст. 1533; 2002. № 15. Ст. 1377.

² СЗ РФ. 1998. № 8. Ст. 963; 1999. № 52. Ст. 6416; 2002. № 41. Ст. 3983.

³ ВСНД и ВС РФ. 1991. № 16. Ст. 499; СЗ РФ. 1995; № 22. Ст. 1977; 1998. № 19. Ст. 2066; 2000. № 2. Ст. 124; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 12. Ст. 1093; № 41. Ст. 3969.

РФ от 27.12.1991 № **323** «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»¹.

В соответствии с этим Указом по представлению земельных комитетов колхозы и совхозы были обязаны в 1992 г. провести реорганизацию, привести свой статус в соответствие с законодательством, перерегистрироваться в соответствующих органах. Районным органам исполнительной власти совместно с земельными комитетами предложено установить среднерайонные нормы бесплатной передачи земли в собственность граждан с учетом качества земель. Коллективам совхозов, других сельскохозяйственных предприятий, колхозов и кооперативов, использующих землю на праве бессрочного (постоянного) пользования, — до 1 марта 1992 г. принять решение о переходе к частной, коллективно-договорной и другим формам собственности в соответствии с **земельным** законодательством. Местной администрации — обеспечить выдачу гражданам, ставшим собственниками земли, соответствующих свидетельств на право собственника.

Указом Президента РФ от 02.03.1992 № **213** «О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан» было установлено, что при определении среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в собственность вся площадь сельскохозяйственных угодий в пределах сельскохозяйственных предприятий района, за исключением земель, передаваемых в ведение сельских, поселковых, городских Советов народных депутатов, делится на суммарную численность лиц, работающих в сельском хозяйстве, а также лиц, занятых в социальной сфере на селе. В число лиц, работающих в сельском хозяйстве, включаются только **работники** колхозов и совхозов, других сельскохозяйственных предприятий, пенсионеры этих хозяйств, а в социальную сферу — работники предприятий, организаций и учреждений народного образования, здравоохранения, культуры, быта, связи, торговли и общественного питания, расположенных на территориях сельскохозяйственных предприятий.

Для ускорения приватизации и дальнейшего совершенствования земельных отношений **было** предоставлено право гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и **муниципальных** предприятий наряду с арендой земельных участков приобретать их в собственность. Земельные участки, предоставленные гражданам и их

¹ Указом был введен оборот земли сельскохозяйственного назначения, но его юридической силы было явно недостаточно, чтобы узаконить свободу оборота. Для этого был нужен ЗК РФ.

объединениям для предпринимательской деятельности, по их желанию могут продаваться им в собственность.

Было предусмотрено право частной собственности на земельные участки, используемые для предпринимательской деятельности, а также право собственности юридических лиц на землю.

В 1992 г. был утвержден порядок продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности, согласно которому покупателями земельных участков могут быть любые физические и юридические лица, включая иностранные, а также лица без гражданства.

В целях совершенствования системы наделения граждан земельными участками и перерегистрации ранее предоставленных участков Указ Президента РФ от 23.04.1993 № 480 «О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками» (в настоящее время утративший силу)¹ рекомендовал всем субъектам РФ в трехмесячный срок определить потребность граждан в получении за плату и бесплатно земельных участков для индивидуального жилищного строительства, садоводства, личного подсобного хозяйства и иных целей.

Для успешного проведения приватизации государственных и муниципальных земель важное значение имеет государственная Программа приватизации государственных и муниципальных предприятий, утвержденная Указом Президента РФ от 24.12.1993 № 2284, а также распоряжение Правительства РФ от 15.06.1994 № 908-р, Указ Президента РФ от 22.07.1994 № 1535 «Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» (в ред. от 25.01.1999)².

Подводя итог сказанному, следует определить общие условия приватизации земельных участков.

Приватизация земельных участков — это передача из государственной или муниципальной собственности в собственность граждан и юридических лиц тех земельных участков, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды. Приватизация земельных участков происходит по заявлению граждан и юридических лиц в порядке, установленном земельным законодательством. Бесплатная передача земельных участков в собственность граждан и юридических лиц производится в пределах норм, установленных субъектами РФ. Земель-

¹ ВСНД и ВС РФ. 1993. № 25. Ст. 1427.

² СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1478; 1997. № 14. Ст. 1607; 1999. № 5. Ст. 651.

ный участок, общая площадь которого превышает норму площади для бесплатной передачи его в собственность, выкупается по договорной цене либо остается в постоянном (бессрочном) пользовании, пожизненном наследуемом владении или аренде.

Уменьшение земельных участков, ранее предоставленных гражданам в установленном порядке, при их приватизации без согласия граждан запрещается.

Никто не может быть обязан приватизировать земельный участок и никому не может быть отказано в приватизации земельного участка, если территориальными планами использования земель и решениями уполномоченных органов допускается приватизация такого земельного участка в данном месте.

Земельный участок может быть приватизирован собственником (собственниками в долях) здания, строения или сооружения, находящихся на нем. Не подлежат приватизации или продаже **земельные** участки, в отношении которых не имеется надлежаще оформленных документов о территориальных границах, сервитутах и обременениях (до их установления и оформления). Продажа и передача в собственность земельного участка с находящимся на нем лесом не означает возникновения сразу (до соответствующего оформления) собственности на находящийся на земельном участке лес.

Не допускается продажа земельных участков, занятых муниципальным или государственным жилым фондом, подземными линейными сооружениями. Общая долевая собственность на усадебные, садовые, дачные, гаражные участки возникает при условии, если жилой дом, садовый дом, дача, гараж находятся в общей долевой собственности. Не подлежат приватизации спорные **земельные** участки, в отношении которых ведется административное или судебное разбирательство, до вступления в силу соответствующего решения.

При приватизации предприятий и других объектов, расположенных в черте городских поселений, земельные участки собственнику недвижимости предоставляются в долгосрочную аренду.

Для решения вопроса о приватизации земельного участка гражданин или юридическое лицо обязаны предъявить: договор, решение суда, постановление органа исполнительной власти и иные документы, бесспорно подтверждающие право собственности на здание, строение или сооружение, находящиеся на земельном участке, если земельный участок застроен; постановление органа исполнительной власти о предоставлении земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение или аренду; план земельного уча-

стка; заявление всех собственников здания, строения или сооружения, находящихся на земельном участке.

Подготовка документов о передаче или продаже права собственности на земельный участок возлагается на соответствующие земельные комитеты совместно с органами градостроительства и жилищно-коммунальными.

В 1993 г. с принятием 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 не реформированные пока предприятия. В частности, этому способствовало принятие постановления Правительства РФ от 15.04.1994 № 324 «О практике аграрных преобразований в Нижегородской области»¹. Делу реформирования стал придаваться долгосрочный, масштабный характер. Так, в 1996 г. была принята Федеральная программа развития крестьянских (фермерских) хозяйств.

Введение в России частной собственности на землю и другие вещные права (ч. 2 ст. 9 Конституции РФ и ст. 209—217 ГК РФ) способствует формированию рынка земли, т.е. земля все активнее включается в гражданский оборот. Это прежде всего относится к землям, предоставленным гражданам на праве частной собственности: под индивидуальное жилищное и дачное строительство, под гаражное строительство, садоводство, а в сельской местности — под приусадебные земельные участки².

Земельный рынок существует там, где имеется широкий слой земельных собственников.

Итак, с начала 1990-х гг. до 1993 г. в Российской Федерации проходил процесс реформирования земельных отношений и переход от закрепления в исключительную государственную собственность к значительному перераспределению земли, передаче ее в негосударственные формы собственности. Была проведена реорганизация 23,5 тыс. колхозов и совхозов, в результате чего 11,8 млн бывших работников колхозов и совхозов и других граждан получили 135 млн гектаров сельскохозяйственных земель в собственность, или 63% всех сельскохозяйственных земель в стране.

¹ САПП РФ. 1994. № 17. Ст. 1408.

² См.: Указ Президента РФ от 05.03.2001 № 262 «О распределении средств, поступающих от продажи гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной собственности» (в ред. от 08.10.2002) // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1007; 2002. № 41. Ст. 3975.

Земельные участки для подсобного сельского хозяйства имеют 43 млн граждан; в их собственности находится 8,3 млн га.

Документы, удостоверяющие права граждан на землю, выданы 35 млн граждан и 672 тыс. юридических лиц и крестьянских хозяйств.

Формируются основы земельного рынка и его инфраструктуры. Количество сделок с землей достигает 600—700 тыс. в год. Создается автоматизированная система государственного земельного кадастра и регистрации прав на землю.

Земельная реформа в основном коснулась земель сельскохозяйственного назначения. Крайне медленно идет приватизация земель в городах, что не позволяет привлечь достаточные объемы инвестиций и тормозит перераспределение земель в городах на основе требований рынка и развития городов.

Исключительно важное значение для дальнейшего развития земельной реформы, создания условий для повышения эффективности использования земли, увеличения социального и производственного потенциала земельных ресурсов, укрепления конституционных прав граждан на землю, формирования эффективного механизма регулирования земельных отношений и государственного регулирования земельных ресурсов имеет утвержденная постановлением Правительства РФ от 26.06.1999 № 694 Федеральная целевая программа «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999—2000 годы»¹.

В России продолжается процесс закрепления земли в частную собственность граждан и юридических лиц (мы называли его также перераспределением земли). В настоящий момент делаются попытки упорядочить правовое регулирование этого процесса и привести положения различных нормативных актов в соответствие друг с другом. Так, был издан Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 11.04.2002)², который закрепил обязанность регистрировать права на недвижимое имущество (к которому в соответствии со ст. 130 ГК РФ³ относятся и земельные участки) и сделки с ним в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Принятие в 2001 г. нового ЗК РФ, а также Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»⁴ будет способствовать более успешному прове-

¹ СЗ РФ. 1999. № 27. Ст. 3379.

² СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594; 2001. № П. Ст. 997; № 16. Ст. 1533; 2002. № 15. Ст. 1377 (в ред. от 09.06.2003).

³ В редакции от 17.12.1999.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

дению и в конечном счете завершению земельной реформы в России.

Успешное завершение перераспределения земельной собственности станет залогом успешного проведения всей земельной реформы. Ведь собственники земли, по замыслу инициаторов реформы, будут должным образом заботиться о своей собственности, повышать плодородие земли и рационально использовать ее, что благоприятно скажется на состоянии экономики. Многочисленные собственники земли инициируют возникновение земельного рынка, в котором нуждается экономика. Но при этом не следует забывать о том, что земля является особым объектом собственности, нуждающимся в охране и особом режиме использования, которые обеспечиваются нормами земельного права, поэтому необходимо найти разумный баланс соотношения норм земельного и гражданского права в сфере регулирования земельных отношений.

Стоит заметить, что в России всегда на первом месте стояла проблема исполнения законов (в широком смысле слова), а не проблема качества этих законов. Именно на это стоит обратить внимание соответствующим государственным органам. Точное исполнение законов — залог успеха реформ.

Подводя итог сказанному 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 позволило России добиться значительных успехов.*

3. *К 1917 г. 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 проведении реформ нужна быстрота и решительность при тщательном учете обстановки, местных условий и иных обстоятельств. Медлительность с реформами стоила Временному правительству его существования, как и в 1991 г. органи-*

зованный путч чуть не стоил существования демократическому правительству Российской Федерации.

5. Более чем семидесятилетний опыт показал, что уничтожение рыночных отношений, а главное, исключение земли из гражданского оборота не может привести к эффективности производства и подъему экономики до мирового уровня.

6. Рыночные регулируемые земельные отношения — одна из главных ценностей, выработанных цивилизованным человечеством, — помогут вернуть Россию в лоно прогресса и подлинной демократии.

7. 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.).

8. Правовое вмешательство в регулирование рыночных земельных отношений должно строиться с учетом механизма действия объективных законов природы и общества, игнорирование которых приводит к недостижению целей правового регулирования.

3.6. История формирования курса «Земельное право»

Учебная дисциплина, как уже отмечалось, отличается от отрасли изучаемого права тем, что:

1) в учебной дисциплине изучаются и те правовые вопросы, которые не входят в предмет правового регулирования, однако их наличие необходимо для надлежащего усвоения материала. Например, в курсе «Земельное право» приходится касаться и трудовых отношений, поскольку использование земельных ресурсов осуществляется с помощью трудовых функций людей, а последние входят в предмет регулирования трудового права;

2) система учебного курса не всегда совпадает с системой отрасли права в силу логики изложения курса, исключающей дублирование учебного материала. Так, в учебной дисциплине источники земельного права выносятся в самостоятельную тему Общей части, не повторяясь потом в Особенной части.

В силу этой особенности учебная дисциплина «Земельное право» складывалась по своей логике, отличной от логики формирования отрасли «Земельное право».

Анализ истории формирования указанного учебного курса позволяет выделить следующие этапы.

Первый этап — период до 1938 г., когда дисциплина «Земельное право» не имела **самостоятельного** статуса, а преподавалась в качестве земельно-колхозного права¹. Однако и в этот период имелись предпосылки для раздельного преподавания, поскольку был подготовлен, выпущен в свет и использовался в учебном процессе ряд неплохих для того времени учебников².

Структура учебников данного периода была различной, однако во всех давалось понятие земельного права и особое внимание уделялось раскрытию понятия трудового землепользования, являвшегося центральным институтом не вполне сформировавшейся еще отрасли земельного права.

Вместе с тем в учебниках начинает появляться исследование правового режима природных объектов, связанных с землей. **Д.С. Розенблюм**, дополнительно к этому, раскрывает режим государственных земельных имуществ³.

Второй этап — период после 1938 г. до середины 1980-х гг., когда в вузах страны преподавалась дисциплина «Земельное право» в широком смысле, поскольку:

а) земельное право официально отпочковалось в самостоятельную учебную дисциплину и изучается отдельно;

б) внутри дисциплины все глубже раскрываются ее институты, касающиеся природных объектов, **находящихся** в неразрывной связи с землей, — недра, воды, леса, поскольку раскрытие правового режима земель, занимаемых этими объектами, не может быть полным без раскрытия правового режима самих объектов.

За этот период преподавание обогатилось целым рядом учебников по земельному праву, написанных в разные годы и разными авторами⁴.

Если первый этап характеризовался обретением дисциплиной «Земельное право» своей самостоятельности, то второй этап характеризует процесс внутреннего совершенствования этой дисциплины.

Как на первый, так и на второй этап формирования и развития курса «Земельное право» влияют объективные и субъективные факторы.

¹ **Павлов А.П.** Конспект курса земельно-колхозного права. М., 1938.

² **Гойхбарх А.С.** Советское земельное право. М., 1921; **Евтихеев И.И.** Земельное право. М., 1923; **Розенблюм Д.С.** Земельное право РСФСР. М., 1925, 1928, 1929.

³ **Розенблюм Д.С.** Земельное право РСФСР. М., 1929. С. 422—434.

⁴ Земельное право / Под ред. А.А. Рускола. М., 1940. С. 256; Земельное право / Под ред. Н.Д. Казанцева и А.А. Рускола. М., 1949. С. 415; **Ерофеев Б.В.** Советское земельное право. М., 1965. С. 394; Земельное право / Под ред. Г.А. Аксененка. М., 1969. С. 471; **Ерофеев Б.В., Краснов Н.И., Сыродоев Н.А.** Советское земельное право. М., 1981. С. 463; Советское земельное право / Под ред. Н.И. Краснова и В.П. Базезина. М., 1977. С. 477 и др.

К числу объективных факторов относится развитие производственных отношений и формирование законодательства. Так, использование земли и природных объектов (недр, вод, лесов) осуществлялось без надлежащего учета их природных экологических связей, в результате чего использование одного объекта зачастую осуществлялось во вред другому. В результате возникшей угрозы глобального кризиса в природе земельное законодательство стало развиваться в сторону экологизации, что и сказалось на преподавании курса.

К числу субъективных факторов относятся также состояние научной мысли, роль конкретных лиц в науке, поддержка или оппонирование развитию той или иной правовой школы и т.п. Например, в земельно-правовой науке длительное время существовала идея, что исключительная монополия государства на земельную собственность является чуть ли не панацеей от всех бед: уничтожает возможность эксплуатации человека человеком, дает беспрепятственный простор размещению производительных сил на территории страны и т.д. Однако игнорировался тот важнейший факт, что монополия такой собственности отчуждает производителей продукции от конечного результата своего труда, а государство лишается возможности надлежаще стимулировать производителя в эффективном использовании земель.

В 1970-е гг. прошел процесс бурной кодификации природоресурсного законодательства, начиная от земельного и кончая горным, а в начале 1980-х гг. в соответствии с Основами были приняты Земельный, Водный, Лесной кодексы и Кодекс о недрах РСФСР, появились и два важнейших природоохранных закона — законы РСФСР об охране и использовании животного мира и об охране атмосферного воздуха. В результате относительно стройной системой законодательства было охвачено правовое регулирование практически всей окружающей природной среды. Эта целостность правового регулирования повлекла за собой и изменения во взгляде на земельное право как учебную дисциплину.

В частности, было принято решение перейти к преподаванию не земельного права в широком смысле, а нового предмета — курса «Природоресурсового права и правовой охраны окружающей среды», в связи с чем не замедлили появиться на свет специальные учебные пособия и учебники¹.

¹ Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР. М., 1984; Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды / Под ред. В.В. Петрова. М., 1998; Ерофеев Б.В. Советское природоресурсовое право: Учеб. пособие. М., 1983; Воак Ю.Л. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. Киев, 1986; Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Особенная часть. Киев, 1987. *

Однако учебный курс не является консервативным, он непрерывно развивается, стимулируя углубление научных исследований. Выяснилось, что природоресурсовый подход к правовому регулированию не гарантирует безопасности природе, поскольку вне правового регулирования остаются экологические связи природных объектов между собой и экосвязи друг с другом (поресурсовый же подход диктуется экономическими интересами общества, игнорируя интересы обеспечения экологической целостности окружающей среды). Вскоре после этого появились пособия по экологическому праву¹, а с 1988 г. в учебную программу экологических вузов была включена новая дисциплина «Экологическое право» и был издан первый в России учебник².

Казалось бы, оптимальный вариант найден, земля урегулирована как экологический объект со всеми его связями, и в учебной дисциплине, по крайней мере, проблемы устранены.

Однако вскоре выяснилось: оказывается, сложно вести преподавание правового регулирования земли как экономического ресурса и как экологического объекта в одном и том же курсе. Вначале необходимо изучить курс «Земельное право», т.е. регулирование экономических земельных отношений, а уже потом переходить к изучению курса «Экологическое право», т.е. изучать правовое регулирование экологических общественных отношений.

Данное обстоятельство вынудило вернуться к дисциплине земельного права, однако пользоваться старыми учебниками уже нельзя: перестройка в законодательстве допустила в сферу земельных отношений рыночную специфику, российское законодательство меняется, а соевое устраняется.

В соответствии с этим изменяются и прежние институты, да и структура земельного права в целом. Так, государственное управление землепользованием меняется на государственное регулирование, а это — качественно иная форма правового воздействия; на смену институту права исключительной государственной собственности на землю пришел новый институт — право частной и коллективной собственности на этот объект; в связи с правом свободного хозяйствования на земле, провозглашенным новым законодательством, появились новые правовые институты, а также новые категории земельного фонда (земли рекреационного, историко-культурного назначения и т.п.),

¹ *Ерофеев Б.В.* Советское экологическое право. Общая, Особенная и Специальная части. М., 1988.

² *Он же.* Экологическое право. М., 1992.

а значит, и новые институты в Особенной части курса «Земельное право».

Возрождение курса «Земельное право» способствует и возрождению науки «Земельное право», а последняя совершенствует курс, наполняя его результатами исследований¹.

Совершенствование и развитие курса «Земельное право» осуществляется по двум противоположным направлениям одновременно:

1) совершенствуется и углубляется специфика земельно-правового регулирования отношений, отделяясь от смежных правовых форм. Так, со временем в налогово-правовом механизме появятся специфические положения, учитывающие особенность земли как объекта налогообложения, специфические правила и др.;

2) происходит процесс интеграции, взаимодействия и взаимопроникновения норм права разных отраслей. Например, в сферу земельного права вторгаются нормы трудового права, регулирующие процедуру исполнения работником своих обязанностей в сфере хозяйственной эксплуатации земель; нормы гражданского права все активнее вторгаются в действие норм земельного права. Роль гражданского права особенно возросла после принятия ГК РФ.

Кроме того, отраслевые правовые науки взаимодействуют и взаимообуславливают развитие фундаментальных правовых наук, получая одновременно от них стимул к развитию.

На состояние, содержание и развитие правовых наук влияет состояние законодательства, развитие которого в свою очередь зависит от развития правовых наук.

(?) Контрольные вопросы

1. В чем состоят основные тенденции развития земельных правоотношений в России до XVIII в.?
2. Каковы особенности формирования земельных отношений в России с XVIII в. до реформы 1861 г.?
3. Каковы принципы земельной реформы 1861 г. и условия, в которых они формировались?
4. Как проходила реформа 1861 г. и в чем состояли изменения 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. Как развивался земельный строй России в **1917—1990 гг.**?
9. В чем состояло содержание земельной реформы в России в 1990 г.?
10. Как проходит реализация земельной реформы в России в настоящее время?
11. В чем особенности курса «Земельное право» как учебной дисциплины?
12. Каковы основные этапы формирования курса «Земельное право»?
13. Какие факторы влияют на формирование курса «Земельное право»?
14. Перечислите **направления** совершенствования и развития курса «Земельное право».

ГЛАВА 4

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Вопрос о понятии и структуре земельных правоотношений является важным и сложным. Он по праву относится к числу фундаментальных проблем в науке земельного права. Однако этот вопрос пока недостаточно разработан на теоретическом уровне. По мнению автора, причина этого отчасти состоит в том, что в правовой науке имеются существенные расхождения по вопросу о понятии самого правоотношения. Иногда оно сужается до такой степени, что охватывает лишь гражданско-правовые обязательственные отношения, иногда настолько расширяется, что теряет всякую определенность специфической формы связи права с общественными отношениями. Сложность в понимании земельных правоотношений заключается также в том, что на **современном** этапе необходимо отказаться от прежних стереотипов мышления и поведения в земельных отношениях, которые существовали в период огосударствленной, директивной экономики. Дело в том, что на протяжении длительного времени в нашей стране существовал режим, при котором единым и абсолютным собственником земли было государство. Тоталитарный режим, окончательно укрепившийся в нашей стране в послевоенные годы, претендовал на всеобъемлющий контроль за личностью со стороны государства, стремившегося регулировать все стороны жизни людей, все сколько-нибудь важные отношения между ними. Являясь единым и единственным собственником земли, государство регулировало все вопросы, связанные с владением, пользованием и распоряжением ею.

С признанием многообразия форм собственности, в том числе и на землю, понимание земельных правоотношений изменилось. Теперь земля **может** находиться в государственной, муниципальной, частной

и других формах собственности. В связи с этим изменилось и содержание земельных правоотношений. Лишь одно остается неизменным: земля по-прежнему играет роль важнейшего для человечества объекта материального мира. На протяжении всей истории человечества она выполняет функцию пространственного базиса, является всеобщим, невозпроизводимым средством производства, обладает бесценным биопотенциалом в виде плодородия почв.

Отсюда возникает и необходимость в надлежащем образом разработанной теории земельных правоотношений, чтобы правильно определить их роль и место в механизме правового регулирования. А пока эта теория недостаточно развита, большинство отношений по поводу земли будут регулироваться нормами гражданского законодательства. В настоящее время гражданско-правовые нормы являются общими в регулировании земельных правоотношений, а нормы земельного законодательства — особыми. С такой ситуацией нельзя смириться, так как гражданское право рассматривает землю как простую вещь, без учета ее бесценных свойств. Поэтому в учебнике сделана попытка исследовать земельные правоотношения как урегулированные нормой права, реальные, конкретные отношения в единстве их формы и содержания.

4.1. Понятие земельных правоотношений

В советской литературе предлагался ряд определений понятия правоотношения. Изучив их, можно выделить единый подход, который поддерживается и современными специалистами в области права. В соответствии с этим подходом *под правоотношением следует понимать общественное отношение, урегулированное нормами права*. Отсюда вытекает, что одна из основных связей, определяющая сущность правоотношения, — это связь нормы права и общественного отношения. Понятие правоотношения следует отличать от понятия правовой формы, под которой иногда понимается вся совокупность правовых норм или совокупность норм и институтов в определенной сфере. Кроме того, различие между понятиями правовой формы и правоотношения заключается в том, что правовая форма — это понятие абстрактное, а правоотношение обозначает реальное конкретное общественное отношение, в котором принимают участие определенные лица, наделенные взаимными правами и обязанностями. Немаловажным является то, что правоотношения надо рассматривать в единстве их формы и содержания. Это говорит о том, что правоотношение представляет собой синтез абстрактного и конкретного. Правоотношения показывают то, на-

сколько учтены государством объективные закономерности развития общества. Ведь именно государство в лице своих компетентных органов принимает и санкционирует правовые нормы, которые призваны упорядочивать и регулировать сложившиеся в обществе формы взаимодействия людей, т.е. общественные отношения. Однако далеко не все общественные отношения регулируются правом и, следовательно, приобретают юридическую силу, а только наиболее важные из них. Это связано с тем, что демократические государства стремятся обеспечить известную степень самостоятельности своих граждан, не вмешиваться в их частную жизнь. Однако это не означает, что государство полностью освобождает от своего регулярного воздействия экономику, политику, культуру и другие сферы общественной жизни. Оно играет роль «ночного сторожа» и вмешивается во взаимоотношения его граждан только в переломные, кризисные периоды развития общества. Но даже тогда, когда государство принимает решение урегулировать то или иное общественное отношение, бывают случаи, что принятая компетентным государственным органом с соблюдением необходимой процедуры правовая норма не порождает правоотношения в объективной действительности. Происходит это тогда, когда право слишком опережает **развитие** общественных отношений или, наоборот, отстает от него. В российской действительности таких примеров более чем достаточно. Все вышесказанное относится и к земельным правоотношениям, которые можно определить как *общественные отношения, урегулированные нормами земельного права. Выдвигается также такой подход, в соответствии с которым земельные правоотношения понимаются как фактические общественные отношения, являющиеся результатом актов волевого поведения людей по поводу земли, урегулированные нормами земельного права*, т.е. возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в соответствии с предписаниями земельно-правовых норм. Второе определение, несомненно, содержит в себе больше признаков **и** сущностных черт земельных правоотношений по сравнению с первым. Но, несмотря на некоторые различия в формулировках, суть понятия не меняется и состоит в том, что земельные правоотношения являются юридической формой определенного круга общественных отношений в области владения, пользования **и** распоряжения землей.

Земельные правоотношения весьма сложны по своему содержанию, что объясняется особенностями их объекта — земли, правового положения участников этих отношений и рядом других причин. Рассмотрение же каждого сложного явления предполагает разделение его на составные части — виды, подвиды, разновидности, т.е. классификацию

данного явления, системный подход к изучению которого без нее невозможен.

Каждая классификация должна прежде всего отвечать двум основным требованиям: полностью охватывать весь род классифицируемых явлений (в данном случае родовым является понятие земельных правоотношений, предусмотренных одноименной отраслью права); основываться на едином критерии, отражающем наиболее существенные признаки элементов родового явления.

Задачей российского законодательства является регулирование земельных отношений в определенных законом целях, которые, будучи урегулированными законом, становятся правоотношениями.

Именно через земельные правоотношения выявляется степень реальности и эффективности земельно-правовых норм, поскольку любое правоотношение представляет собой механизм действия правовых норм, в котором поведение субъектов права направляется в нужное для государства русло. Например, собственник земельного участка эксплуатирует участок по своему усмотрению, и вмешательство в его деятельность не допускается. Однако свобода хозяйственной эксплуатации земли направляется законом в русло соблюдения целевого назначения данного угодья, эффективности использования, повышения плодородия и т.п., и если собственник не *желает* применять данный режим использования, то его право собственности на земельный участок может быть прекращено.

В силу этого свойства институт земельных правоотношений имеет ключевое значение для теории и практики земельного права, что обуславливает необходимость глубокого усвоения понятия этой сферы.

Раскрывая понятие земельного правоотношения, необходимо исходить из того, что термин «земельные правоотношения» имеет двоякое значение:

а) под ним может пониматься институт земельного права, имеющий ключевое значение и находящийся в силу этого в Общей части земельного права, поскольку правовые нормы всех институтов данной отрасли права реализуются через механизм земельных правоотношений;

б) под ним может подразумеваться теоретико-прикладное понятие, раскрывающее механизм действия правовой нормы по конкретному случаю регулирования земельных отношений. Так, в правоотношении предоставления земельного участка гражданину выявляется объект правоотношения, выражающийся в конкретном земельном участке определенного размера и местоположения; субъекты — будущий

землепользователь и органы, обладающие правом предоставления земельного участка; комплекс прав и обязанностей субъектов, предусмотренный законом для этого случая.

Понятие «земельное правоотношение» следует раскрывать поэтапно:

а) вначале необходимо раскрыть общее понятие **земельного** правоотношения, применимого ко всем институтам земельного права. Например, для любого земельного правоотношения обязательным объектом является земля в качестве средства производства или пространственного базиса; для всех субъектов земельных правоотношений имеется комплекс прав и обязанностей, имеющий универсальный характер; в земельных правоотношениях допустимо участие не всяких лиц, а лишь тех, которые в установленном законом порядке могут быть признаны субъектами земельных правоотношений;

б) затем, на базе общего понятия, следует раскрывать специфические понятия, присущие конкретным видам земельных правоотношений, складывающихся в каждом конкретном случае. Так, содержанием конкретного земельного правоотношения является совокупность правомочий субъектов земельных правоотношений по сельскохозяйственному или несельскохозяйственному использованию земельного участка в зависимости от целевого назначения его как объекта земельных правоотношений; совокупность обязанностей по соблюдению ограничений, вытекающих из особого правового режима соседних земельных участков; совокупность обязанностей по осуществлению охранительных мероприятий в зависимости от природных особенностей и состояния земель и т.п.

Земельные правоотношения как институт земельного права содержатся во всех институтах Общей и Особенной частей этой отрасли, а поэтому можно выделить следующую *структуру института земельных правоотношений*:

- земельные материальные правоотношения предусмотрены нормами, устанавливающими права и обязанности субъектов права непосредственно по поводу земли. Иными словами, эти правоотношения складываются по поводу реализации прав и обязанностей, предусмотренных нормами права. Например, права на залог земельного участка; права на самостоятельное хозяйствование на земле; обязанности не нарушать права других лиц, использующих землю, а также права продавать, передавать по наследству, сдавать в аренду земельные участки и права на получение в собственность этих участков и их выкуп;

- земельные процессуальные правоотношения выражаются в нормах, устанавливающих порядок возникновения, прекращения и осуществления материальных правоотношений, т.е. правовому регулированию подвергаются не сами земельные правоотношения, а способ их реализации. Так, порядок оформления сделок с землей, порядок установления ограничений на земельный участок, возникающих из соседства с другими пользователями земли (сервитута) и т.п., реализуются через земельные процессуальные правоотношения, поскольку предмет правового регулирования являются не столько земельные правоотношения, сколько процедура (ход, процесс, порядок) их реализации;

- регулятивные земельные правоотношения, которые складываются в процессе реализации земельно-правовых норм, не связанных с применением юридической ответственности. Например, изъятие земельного участка в случае добровольного отказа или истечения срока пользования землей или изъятие земельного участка у собственника для государственных или муниципальных нужд. Данная процедура не выражает проявления санкции со стороны государства, а, наоборот, производится в строго установленном законом порядке путем выкупа с обязательным учетом интересов собственника, включая возмещение стоимости земли по договорной цене и причиненных убытков, в том числе упущенной выгоды. Эти правоотношения реализуются в форме регулятивного земельного правоотношения, поскольку такое изъятие не связано с каким-либо нарушением земельно-правовых норм.

При этом следует отметить, что регулятивные и правоохранительные земельные правоотношения могут быть как материальными, так и процессуальными. Например, правоотношение по поводу извещения сторон о времени и месте рассмотрения спора является регулятивным, а правоотношение по поводу рассмотрения спора в отсутствие стороны, уклоняющейся от явки без уважительных причин в орган по рассмотрению споров, представляет собой определенную меру санкции и в силу этого является охранительным в сфере процессуальных правоотношений;

- охранительные земельные правоотношения реализуются при применении ответственности и возникают в связи с совершенными правонарушениями. Так, за порчу и уничтожение плодородного слоя почвы, загрязнение химическими веществами и сточными водами земель юридические лица несут административную ответственность. Охранительные правоотношения возникают во всех случаях нарушения земельного законодательства. Однако иногда в результате таких нарушений образуются охранительные правоотношения, предусмотренные

нормами других отраслей права: применение соответствующего вида наказания согласно нормам уголовного права за незаконную порубку деревьев и кустарников (ст. 260 УК РФ) или гражданского (возмещение вреда, причиненного нарушением земельного законодательства). Наиболее типичными правонарушениями, порождающими охранительные земельные правоотношения и влекущими за собой применение земельно-правовых норм, являются систематическое нарушение пользователями правил использования земли, отказ возратить земельный участок по принадлежности (например, при самовольном занятии земли) — в результате земельные участки могут быть изъяты; совершение противоправных сделок с землей влечет признание таких сделок недействительными; изменение целевого назначения земельного участка без соответствующего на то разрешения органа исполнительной власти **субъекта РФ** может повлечь отказ в выдаче свидетельства на право собственности и др.;

- специфические для институтов земельного права земельные правоотношения, которые можно подразделить на:

- ✓ правоотношения по реализации права собственности на земельные **участки**, главным содержанием которых является реализация правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению своей землей;

- ✓ правоотношения по использованию земли их пользователями;

- ✓ правоотношения по регулированию земельных отношений, которые в свою очередь подразделяются • на отдельные группы: по предоставлению и изъятию земель, по ведению земельного кадастра, по осуществлению землеустройства, контроля и т.п.;

- ✓ правоотношения, возникающие в связи с использованием отдельных категорий земель, входящих в состав земельного фонда России: земель сельскохозяйственного назначения; земель поселений; земель промышленности, транспорта и другого специального назначения; земель особо охраняемых территорий; земель лесного и водного фонда, а также земель запаса. Внутри каждого из указанных подвидов можно также выделить иные разновидности правоотношений в зависимости от правового режима земельных участков и видов, составляющих ту или иную категорию земель: например, различаются правоотношения пользования различными сельскохозяйственными угодьями — пашней, лугами, пастбищами и т.п.

На содержание земельных правоотношений влияют следующие обстоятельства:

- особенности объекта земельного правоотношения. Так, если на землях сельскохозяйственного назначения основной обязанностью

субъектов является повышение плодородия почв, то на землях промышленности — максимальная экономия в отводе земель под объекты строительства;

- правовой статус субъектов земельных правоотношений. Например, иностранным гражданам и юридическим лицам не могут предоставляться в аренду и пользование земельные участки, входящие в состав особо охраняемых территорий;

- правовое регулирование тех видов отношений, которые составляют основу данного правоотношения. Так, правоотношения по личному подсобному хозяйству должны выражаться в организации на земле мелкотоварного сельскохозяйственного производства, основанного на вторичной занятости работников при частной собственности (владении, аренде) на землю и другие средства производства.

Конкретное содержание каждого изучаемого правоотношения может быть раскрыто при условии раскрытия содержания **объекта**, правового статуса субъектов и содержания их прав и обязанностей: по отношению друг к другу и к объекту правоотношения, что будет сделано в последующих разделах настоящей главы.

Земельные правовые отношения, несомненно, **обладают рядом** специфических черт, отличающих их от других видов правоотношений. Речь идет об исключительных особенностях их объекта, субъектов, содержания, оснований возникновения, изменения и прекращения. Например, для любого земельного правоотношения обязательным объектом является земля в качестве средства производства или пространственного базиса; для всех субъектов земельных правоотношений существует комплекс прав и обязанностей, имеющий **универсальный** характер; в земельных правоотношениях допустимо участие не всяких лиц, а лишь тех, которые в **установленном** законом порядке могут быть признаны субъектами земельных правоотношений. Однако уникальность данного вида правоотношений не следует **абсолютизировать**, так как существует ряд общих признаков, характерных для любых правовых отношений, в том числе и земельных. Во-первых, как следует из определения, они представляют собой правовую **форму** общественных отношений. Как уже отмечалось, в объективной действительности между людьми постоянно возникают, изменяются и **прекращаются** различные по виду, характеру связей и содержанию общественные отношения. Если они опосредствованы регулятивным воздействием норм земельного права, то речь идет о земельных правоотношениях. Во-вторых, они предполагают наличие у своих участников взаимных, корреспондирующих прав и обязанностей. Суть этого признака состоит в том, что субъективное право одной стороны земельных правоотно-

тений обеспечивается за счет юридической обязанности другой. Например, право земельного собственника владеть, пользоваться и распоряжаться своим участком обеспечивается обязанностью всех остальных лиц воздерживаться от нарушения его правомочий. Это пример абсолютного земельного правоотношения, когда одному управомоченному субъекту противостоит неопределенный круг обязанных лиц. Что касается относительных земельных правоотношений с четко определенным кругом субъектов, то здесь примером могут послужить отношения земельного арендодателя и арендатора. У первого есть право требовать арендную плату, а у второго — обязанность ее своевременно вносить. В случае, если обязанная сторона не выполняет своих требований, управомоченный субъект может обратиться в соответствующий государственный орган с просьбой о восстановлении законного положения и применении к нарушителю определенных санкций. Третьим признаком земельных правоотношений является то, что они носят сознательно-волевой характер. Сознательный компонент проявляется в том, что стороны, вступая в земельные правоотношения, должны сознавать фактический характер и значение своих действий. Это требование является одним из основных при определении их земельной правосубъектности. В качестве критериев этого признака выделяются достижение лицом определенного в законодательстве возраста и его психическое состояние.

Волевой компонент земельных правоотношений имеет двоякое содержание. С одной стороны, он означает то, что лица вступают в земельные правоотношения по своей воле, руководствуясь своим внутренним убеждением. Даже если санкция земельно-правовой нормы применяется к ее нарушителю против его согласия, источником такого охранительного правоотношения является неправомерное поведение самого нарушителя. С этой точки зрения волевой аспект проявляется в том, что никто не может быть принужден к вступлению в любые правоотношения, в том числе и земельные. Физическое или психическое принуждение лица к вступлению в земельные правоотношения является незаконным. Так, сделки с землей, совершенные с пороком воли, согласно гражданскому законодательству могут быть признаны судом недействительными. Волевой компонент земельных правоотношений проявляется также в том, кто диктует содержание прав и обязанностей сторон.

Все вышеперечисленные признаки свойственны как земельным, так и любым другим правоотношениям. Кроме того, для земельных правоотношений весьма остро стоит проблема соотношения правовых норм, которые лежат в их основе, и сложившихся в объективной действи-

тельности форм взаимоотношений между людьми по поводу земли. Речь идет о реализации земельно-правовых норм. Вместе с тем с изменением понимания земельных правоотношений должны соответствующим образом меняться их сущность и регулирующие их нормы.

В юридической литературе понятие земельного правоотношения трактуется как единое понятие независимо от того, возникло ли оно в результате правомерных действий или противоправного поведения. Происходит это потому, что в повседневной жизни в процессе правомерного поведения могут быть отдельные отклонения, в том числе и такие, которые не допускаются законом. Ценность понятия земельного правоотношения заключается в том, что оно обозначает реальное общественное отношение по поводу земли, облеченное в правовую форму. Процесс воздействия нормы права на соответствующие общественные отношения, в результате которого и возникают правоотношения, называется реализацией юридической нормы. Для наилучшей реализации земельно-правовых норм необходимо, во-первых, детально закрепить модель поведения их участников, во-вторых, согласовать нормы, устанавливающие эту модель, в-третьих, реализация нормы должна быть обеспечена возможностью применения соответствующей санкции в случае ее нарушения. До сих пор были рассмотрены правоотношения вообще и земельные правоотношения в частности как урегулированные нормой права общественные отношения.

Некоторые современные авторы рассматривают правоотношения как разновидность надстроечных идеологических отношений, которые возникают в силу того, что определенные общественные отношения урегулированы нормами права.

Несомненно, что все основные сферы жизни общества, такие как экономика, политика, право и культура, находятся в тесной взаимосвязи друг с другом. Процессы, происходящие в одной сфере, неизбежно влекут за собой изменения в других. Поэтому правоотношения, являясь формой выражения государственной воли, несут в себе определенный идеологический элемент. Историческое развитие нашей страны за последнее столетие наглядно иллюстрирует то, что любые правовые отношения, в том числе и земельные, можно рассматривать как разновидность надстроечных идеологических отношений.

Подводя итог настоящему параграфу, можно сделать вывод о том, что:

1. Земельное правоотношение может пониматься как основополагающий институт земельного права и как теоретико-прикладное понятие, раскрывающее механизм действия правовой нормы по конкретному случаю регулирования земельных отношений;

2. Как институт земельные правоотношения имеют структурную разновидность правоотношений (материальные, процессуальные, регулятивные, охранительные), имеющих общий и специфический характер (правоотношения по реализации права собственности на землю, по использованию земли собственниками, по использованию различных категорий земель);

3. Земельные правоотношения можно подразделить на общие (применимые ко всем институтам земельного права) и конкретные (применимые к конкретным видам земельных правоотношений, складывающихся в каждом конкретном случае). Первые носят преимущественно теоретический характер, вторые — прикладной;

4. На содержание земельных правоотношений влияют особенности объекта правового регулирования, правовой статус субъектов и особенности правового регулирования тех видов отношений, которые составляют основу данных правоотношений;

5. Через земельные правоотношения выявляется степень реальности и эффективности земельно-правовых норм на практике, поскольку правоотношение представляет собой механизм воздействия конкретных правовых норм на конкретные общественные отношения;

6. Земельными правоотношениями являются общественные (фактические) отношения, урегулированные нормами права либо сложившиеся в результате действия этих норм.

4.2. Структура земельных правоотношений

При всем различии взглядов общепризнанно, что элементами структуры любого правоотношения являются его участники, их права и обязанности, а также объект, по поводу которого они складываются. Однако некоторые ученые выводят последний элемент за рамки структуры правоотношений, рассматривая его всего лишь как их предпосылку. Но данная точка зрения представляется недостаточно обоснованной, так как роль объекта в правоотношениях не ограничивается лишь созданием предпосылки для их появления, она выражается также в способности объекта влиять на права и обязанности субъектов, т.е. определять их правовое положение.

Большинство ученых в сфере земельного права, следуя традиции, которая сложилась в общей теории права, выделяют в структуре земельных правоотношений следующие элементы. Во-первых, это норма права, на основе которой складывается правоотношение. Во-вто-

рых, — субъекты, деятельность которых регулируется соответствующей нормой права. В-третьих, — объект, по поводу которого складываются земельные правоотношения. Этим объектом в земельном праве является индивидуально определенный земельный участок. Правда, в сфере государственного регулирования объектом земельных правоотношений может быть земельный фонд в целом, а также его составные части в пределах границ субъектов РФ. В-четвертых, в структуру земельных правоотношений входит содержание, под которым понимаются права и обязанности участников отношений, а также их действия, направленные на реализацию этих прав и обязанностей. Рассмотрим отдельные элементы структуры земельных правоотношений более подробно.

4.3. Земельно-правовые нормы

Занимая центральное место в правовом механизме земельного права и обеспечивая связь и взаимодействие всех его элементов, правовые нормы выступают средством правового регулирования земельных отношений, ориентируя деятельность их участников на обеспечение рационального использования земель и санкционированные государством правила поведения субъектов земельных правоотношений. Земельно-правовые нормы характеризуются теми же признаками, что и другие виды норм права. К их числу относятся общеобязательность, формальная определенность, системность и государственная природа. Кроме того, выделяются различные виды земельно-правовых норм. Так, в зависимости от характера предписания и способа воздействия на участников правоотношений выделяются также регулятивные нормы, которые бывают: запретительными (запрещающими совершать те или иные действия), уполномочивающими на совершение определенных действий и обязывающими совершить какие-либо действия. Кроме того, процессуальные земельно-правовые нормы делятся на правонаделительные (определяющие порядок предоставления земель), правообеспечительные (устанавливающие порядок проведения землеустройства), правоохранительные (регламентирующие порядок разрешения земельных споров) и правопрекращающие (определяющие порядок прекращения прав на земельный участок). Возможны и иные классификации земельно-правовых норм, например по институтам земельного права.

Однако недостаточно только закрепить эти нормы права, необходимо также создать эффективный механизм их реализации. Административный механизм реализации земельно-правовых норм имеет в

своей основе императивный подход к поведению участников земельных отношений. Одной из мер административного воздействия, имеющего целью обеспечить рациональное использование и охрану земель, является установление твердого порядка **изъятия** и предоставления земельных участков. Кроме того, среди мер административно-правового воздействия большое значение имеет государственный контроль за **использованием** земли, задачей которого является обеспечение соблюдения всеми предприятиями, организациями и учреждениями, гражданами и иностранцами требований земельного законодательства в области охраны и использования земель.

Существует также экономический механизм правового регулирования земельных правоотношений. Он складывается из мер позитивного и негативного характера. Первые получили закрепление в законодательстве в виде экономического стимулирования пользователей земельных участков действовать в соответствии с земельно-правовыми **нормами**. Вторые оказывают влияние на экономический интерес пользователя через изъятие у него части получаемого от земли дохода. В частности, выделяются такие меры негативного характера, как взимание платы за пользование землей, а также взимание платы за вынужденное по объективным обстоятельствам загрязнение земель.

4.4. Субъекты земельных правоотношений

Субъектами земельных правоотношений могут быть не всякие лица, а лишь те, которые наделены действующим законодательством определенными правами и обязанностями, достаточными для участия в тех или иных правоотношениях.

Степень наделенности правомочиями в земельных правоотношениях является главным критерием, определяющим правовой статус субъектов земельных правоотношений.

Объем правомочий субъектов земельных правоотношений зависит от следующих обстоятельств:

1) *вида субъекта*. Так, если государство обладает универсальными правомочиями, юридические лица — специальными правомочиями, закрепленными в уставе, то граждане — в зависимости от вида гражданства (российские граждане обладают общими правомочиями, а иностранные граждане — теми же правомочиями, но за установленными законом изъятиями);

2) *поведения субъекта*, имеющего юридическое значение. Например, использование земельного участка не по целевому назначению

влечет за собой прекращение земельных правомочий субъекта, ведущего себя подобным образом;

3) *особенностей объекта* данного земельного правоотношения, имеющих юридическое значение. Так, деградированные сельхозугодья, восстановление которых возможно лишь путем консервации в установленном порядке, превращают временного пользователя этими угодьями фактически во временного владельца ими, поскольку он лишается возможности эксплуатировать эти земли в период консервации;

4) *обстановки, в которой осуществляет свои функции субъект правоотношений*, если она предусмотрена в законе. Например, порядок хозяйственного использования земель, загрязненных тяжелыми металлами и подвергшихся радиоактивному загрязнению, определяется законодательством России, т.е. общая свобода правомочий субъекта регламентирована специальными правовыми нормами.

Правомочия субъектов земельных правоотношений можно подразделить на общие и специальные, т.е. присущие всем видам субъектов или лишь **отдельным** их категориям.

На протяжении многих десятилетий в нашей стране монопольным собственником **земли** было государство. Но в связи с переходом к рыночной экономике, к многообразию форм собственности и использования земли ситуация изменилась. Теперь субъектами земельных правоотношений являются Российская Федерация, ее субъекты, физические и юридические лица. Причем Российская Федерация **и** ее субъекты являются участниками правоотношений государственной собственности на землю. Административно-территориальные единицы выступают субъектами правоотношений муниципальной собственности на землю, находящуюся в пределах их границ или черты соответствующих поселений. Все остальные субъекты земельных правоотношений — органы государственной власти и местного самоуправления, физические и юридические лица — выступают участниками таких видов отношений, как управление и пользование землями, охрана земельных прав, а граждане и юридические лица, кроме того, участниками отношений частной и общей собственности на землю.

Для того чтобы юридические и физические лица могли выступать в качестве субъектов земельных правоотношений, они должны обладать земельной правосубъектностью. Последняя представляет собой сложное понятие, которое состоит из земельной правоспособности и дееспособности. Под земельной правоспособностью понимается возможность лица иметь земельные права и обязанности, а под земельной дееспособностью — способность лица своими действиями приобретать и осуществлять права и нести обязанности в сфере земельно-

го права. Кроме того, важнейшей характеристикой участников земельных правоотношений является их правовой статус как совокупность земельных прав и обязанностей. Возникновение правового статуса происходит одновременно с возникновением самих субъектов земельных правоотношений. Причем надо различать два различных порядка возникновения правового статуса — для физических и юридических лиц.

Так, у физических лиц земельная правоспособность возникает с момента рождения, а земельная дееспособность, как правило, по достижении совершеннолетия. Таким образом, правовой статус участников земельных правоотношений у граждан в полном объеме появляется с 18 лет, за рядом исключений. Эти исключения связаны с приобретением гражданином полной дееспособности до восемнадцатилетнего возраста, в случаях, определенных гражданским законодательством. Земельную правоспособность граждане могут осуществлять индивидуально, когда отдельный гражданин выступает субъектом права на земельный участок, а также в составе групп, объединений граждан, не имеющих организационного единства, например при общем пользовании земельным участком собственниками жилого строения. Земельную правоспособность граждане могут осуществлять в составе коллектива — садоводческого товарищества, сельскохозяйственного кооператива, акционерного общества и т.д. Правовой статус субъектов земельных правоотношений у этих коллективов граждан возникает **только** после их юридического оформления. Те группы граждан, которые не имеют организационного единства, закрепленного в уставе, вовсе не являются субъектами земельных правоотношений.

Что касается юридических лиц, то у них правовой статус субъектов земельных правоотношений возникает с момента государственной регистрации их уставов и внесения их в единый государственный реестр юридических лиц.

Правосубъектность юридических лиц является специальной, так как ее объем и содержание определяются не только законом, но и целями деятельности юридических лиц, сформулированных в их учредительных документах. Причем необходимо отметить, что в отличие от несельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций, правоспособность которых имеет многоцелевой характер и не всегда реализуется, сельскохозяйственные предприятия, учреждения и организации всегда реализуют свою **земельную** правоспособность, поскольку земля в сельском хозяйстве представляет собой незаменимое средство производства, и без нее их деятельность лишена смысла.

Основные положения дееспособности субъектов земельных правоотношений установлены в ЗК РФ, определившем возможность приобретения субъектами прав и обязанностей собственников, арендаторов земли, землепользователей и землевладельцев самими лично.

Права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков определяются в соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, федеральными законами.

Наряду с правомочиями субъектов земельных правоотношений предусмотрены определенные свободы в использовании земель. В частности, вмешательство в связанную с использованием земли деятельность собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов со стороны государственных, муниципальных и других органов и организаций запрещается, за исключением случаев, установленных законодательством РФ.

Совокупность правоспособности, дееспособности и свобод субъектов правоотношений образует их правовой статус по действующему земельному законодательству, т.е. их правовое положение.

Правовой статус субъектов земельных правоотношений обусловлен следующими обстоятельствами.

1. Его *возникновение*, как правило, совпадает с моментом возникновения **самых** субъектов земельных правоотношений. Так, с момента государственной регистрации в местной администрации субъект приобретает права юридического лица, а значит, и права на обращение за получением земельного участка под тот или иной объект хозяйственной деятельности, не противоречащий уставу.

В то же время у граждан правовой статус окончательно появляется только при достижении совершеннолетнего возраста (18 лет), и если, например, пятилетний гражданин Российской Федерации получил по наследству право собственности на садовый земельный участок, то юридическую возможность распоряжения этим участком он получает только при достижении 18 лет, если законом не предусмотрено иное.

2. *Моментом изменения* правового статуса субъектов земельных правоотношений являются определенные законом обстоятельства. В частности, если арендатор земли — индивидуальный предприниматель признан банкротом по суду (ст. 25 ГК РФ), то договор с ним может быть расторгнут в судебном порядке (п. 2 ст. 450 ГК РФ).

3. *Прекращение* правового статуса субъектов земельных правоотношений связывается законом:

✓ с поведением субъектов, которое может быть как правомерным, так и неправомерным. Например, **добровольный** отказ от земельного

участка (правомерное действие) и нарушение градостроительных условий (неправомерное действие);

✓ с прекращением деятельности субъектов. В частности, право пользования земельным участком прекращается в случаях прекращения деятельности предприятия и прекращения трудовых отношений, в связи с которыми работнику был предоставлен служебный земельный надел.

К числу специальных правомочий субъектов земельных правоотношений следует отнести правомочия, складывающиеся в сфере использования различных категорий земель и земельных угодий. В частности, при использовании сельхозугодий правомочиями субъектов является выращивание сельхозпродукции; при использовании земель населенных пунктов — соблюдение нормативов размещения объектов; при использовании земель лесного фонда — обеспечение лесоохранных правил и т.п.

Если общие правомочия субъектов земельных правоотношений поддаются классификации, то специальные правомочия характеризуются бесконечным многообразием, трудно поддающимся классификации.

Что касается самих прав и обязанностей, которые присущи субъектам земельных правоотношений и в совокупности образуют их правовой статус, то они зависят от вида субъекта, от его поведения, от особенностей объекта и обстановки, в которой действуют субъекты. Так, объем правомочий физических лиц зависит от наличия у них гражданства Российской Федерации.

Что касается субъектов, то здесь главным требованием является обеспечение целевого использования земли. Нарушение этого требования влечет за собой прекращение их земельных правомочий. При этом надо отметить, что особым субъектом земельных правоотношений является государство. Это связано с тем, что Российская Федерация — не только субъект федеральной собственности на землю, но и субъект права территориального верховенства. Согласно Конституции РФ 1993 г. суверенитет России распространяется на всю ее территорию. Это говорит о том, что Российская Федерация — не только осуществляет правомочия собственника земли, но также устанавливает и защищает ее границы, обеспечивает единство экономического и правового пространства в пределах своей территории.

Что касается объектов земельных правоотношений, то в ряде случаев, связанных с особенностями правового режима отдельных категорий земель (например, если речь идет о сельхозугодьях, восстановление которых возможно только путем их консервации), правомочия

субъекта таких отношений могут быть ограничены. Обстановка, в которой осуществляет свои функции субъект правоотношений, также способна влиять на объем его правомочий. Например, если речь идет о землях, загрязненных тяжелыми металлами и подвергшихся радиоактивному загрязнению, то порядок использования таких земель определяется законом, и здесь вступают в действие специальные правовые нормы.

Кроме того, в теории земельного права принято делить права и обязанности участников правоотношений на общие, которые присущи всем субъектам земельных правоотношений, и специальные, которыми закон наделяет лишь отдельные категории субъектов. К общим относятся права субъектов по своему выбору получать в собственность, пользование, аренду земельные участки для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, **жилищного** и гаражного строительства, садоводства, огородничества, животноводства, иных целей, связанных с сельскохозяйственным производством, для предпринимательской деятельности, не запрещенных законом. Что же касается специальных правомочий субъектов земельных правоотношений, то они складываются в сфере использования различных категорий земель и земельных угодий. Если речь идет о сельскохозяйственных угодьях, то здесь специальным правомочием субъектов является выращивание сельхозпродукции, в случае с землями **поселений** — соблюдение установленных нормативов размещения объектов, при использовании земель лесного фонда — обеспечение лесоохранных правил и т.п. Именно этим обусловлено бесконечное многообразие специальных правомочий субъектов земельных правоотношений, а также то, что они трудно поддаются классификации.

Подводя итог изложенному в настоящем параграфе, можно сделать следующие выводы.

1. *Субъектами земельных правоотношений являются физические и юридические лица, наделенные действующим законодательством правами и обязанностями, достаточными для участия в тех или иных правоотношениях.*

2. *Субъекты земельных правоотношений обладают правовым статусом, складывающимся из определенных правомочий, на которые влияют вид субъекта, его поведение, особенности объекта и обстановка, в которой этот субъект действует.*

3. *К числу общих относятся правоспособность и дееспособность субъектов, а к числу специальных — правомочия, складывающиеся в сфере использования различных категорий земель и земельных*

угодий. Правомочия субъектов можно подразделить на общие и специальные.

4. Совокупность правоспособности, дееспособности субъектов земельных правоотношений составляет их правовой статус.

5. Правовой статус субъектов земельных правоотношений обусловлен моментами возникновения, изменения и прекращения правового положения субъектов.

6. Если общие правомочия субъектов земельных правоотношений поддаются классификации, то специальные классифицировать затруднительно, поскольку они обусловлены особенностями используемых земель как объекта земельных правоотношений.

4.5. Объекты земельных правоотношений

В общей теории права *под объектами правоотношений* понимаются те материальные и нематериальные блага, по поводу которых они складываются между **разнообразными** субъектами. Земельные правоотношения отличаются от всех остальных прежде всего тем, что имеют своим объектом землю. Сам термин «земля» многогранен и в науке выделяются несколько вариантов его толкования. В самом широком смысле под землей принято понимать весь земной шар как планету Солнечной системы. Существует понимание земли как места обитания человека, которое охватывает земную и воздушную оболочку, всю биосферу земного шара.

Некоторые ученые выделяют два самостоятельных, но взаимосвязанных **понятия** — *объект правового регулирования* и *объект правовой цели*. Применительно к земельным правоотношениям объектом правового регулирования является сама земля, а объектом цели — ее рациональное, эффективное использование, охрана, создание условий для правильного формирования и развития земельного рынка, воспроизводство плодородия почв, сохранение и улучшение окружающей среды, охрана прав субъектов земельных правоотношений. Однако в зависимости от их вида понятие земли как объекта может быть различным. Так, если объектом материальных земельных правоотношений служит земля, в отношении которой установлен определенный правовой режим, то процессуальные земельные правоотношения, в которых конечным объектом **является** земля как объект первичного к ним материального правоотношения, своим непосредственным объектом имеют результат, на достижение которого направлено процессуальное действие. Им могут быть данные кадастра о землях, сведения монито-

ринга земель, решение компетентного государственного органа о предоставлении земельного участка или об отказе в его предоставлении.

Объектом правоотношения по использованию земли всегда является индивидуально определенный земельный участок и земельная доля.

Земельный участок представляет собой часть земли, отделенную и обозначенную на местности при помощи границ.

Земельные доли в земельном участке, находящемся в общей долевой собственности, являются самостоятельным объектом земельных прав; при этом на местности не выделяются.

Под понятием «земля как объект правового регулирования, объект правоотношения» подразумеваются только те ее элементы, в отношении которых установлен определенный правовой режим. В частности, в законе не учитываются такие свойства, как ее рельеф, пересеченность объектами, типы почв и т.п.

Статья 6 ЗК РФ определяет следующие объекты земельных отношений: земля как природный объект и природный ресурс; земельные участки; части земельных участков.

Все земли в Российской Федерации подразделяются на категории, содержащие определенные группы свойств; они в свою очередь подразделяются на виды, обладающие определенным свойством. Так, среди категорий земель выделены земли поселений, в этой категории — земли городских и сельских поселений.

Исходя из этой установленной законом классификации, особенности земель как объекта земельных правоотношений следует выделять по схеме: особенности, свойственные всем землям Российской Федерации; особенности, свойственные отдельным категориям земель, и особенности, свойственные отдельным видам категорий земель. Полученная таким способом классификация земельных особенностей, влияющих на содержание правоотношений, позволит получить систему сведений об объекте земельных правоотношений.

Особенности, свойственные всем землям Российской Федерации, выражаются в том, что земля является частью окружающей среды, а поэтому субъекты земельных правоотношений обязаны использовать ее не в противоречии с действием объективных законов природы. Например, собственникам земельных участков, землевладельцам, землепользователям и арендаторам вменяется в обязанность применять природоохранные технологии производства, не допускать ухудшения экологической обстановки. Земля — основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Поэтому землепользователи должны прежде всего учитывать интересы этих на-

родов и рационально вести хозяйственную деятельность на принадлежащих им землях.

Второй особенностью земель является то обстоятельство, что земля представляет собой **единственное** место обитания человека и незаменима иным местом жизнеобитания. Поэтому при предоставлении, к примеру, земельных участков в местах проживания малочисленных народов и этнических групп для целей, не связанных с их хозяйственной деятельностью, решение о согласовании места размещения будущего объекта принимается с учетом мнения местных жителей.

Третья особенность земель выражается в их ограниченности, что требует экономного и **нормированного их** использования. Так, получение земельных участков возможно в пределах установленных норм; нормирование земельных участков осуществляется при предоставлении их как для сельскохозяйственных целей, так и для строительства и предпринимательской деятельности.

Четвертая особенность **земель** — это их недвижимость, что порождает такие формы земельных отношений, как землеустройство, выражающееся в установлении на местности границ административно-территориальных образований, **образование** новых и упорядочение существующих землевладений и **землепользований**, отвод участков в натуре на местности и т.п.

Особенности земель, свойственные отдельным их категориям, вытекают из их основного целевого назначения, т.е. того главного критерия, по которому тот или иной земельный массив отнесен к соответствующей категории. Так, земли сельскохозяйственного назначения отнесены к данной категории по пригодности их для использования в сельском хозяйстве.

Главный признак, по которому земли относятся к той или иной категории, не исключает наличия в этой категории земель с иными свойствами, не подходящими под эту категорию. Например, на территории земель лесного фонда могут находиться сельскохозяйственные угодья.

Кроме того, категория земель никогда не может являться объектом собственности, владения, пользования или аренды одного субъекта земельных правоотношений, поскольку на ней располагается множество землепользователей многообразного целевого назначения.

Особенности, свойственные земельным участкам, являющимся, как правило, непосредственными объектами земельных правоотношений, выражаются в их местонахождении и размерах на местности. Если местонахождение участка указывает на то, в какой категории земель

он находится, а значит, и **какой** режим на него распространяется, то размеры участка на местности указывают на то, с какими землепользователями он граничит, какие ограничения возникают из данного **соседства**. Так, в целях создания необходимых условий для эксплуатации промышленных, транспортных и иных объектов устанавливаются зоны с особыми условиями использования земель. Земельные участки, на которых устанавливаются охранные зоны, не изымаются у собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов, но в границах этих зон вводится особый **режим** использования земель, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с Целями установления указанных зон.

В зависимости от целевого использования земельного участка юридическую значимость имеют и природные свойства земли: плодородие почв, эрозийные процессы, засоление и закисление и др. Например, при использовании земли под строительство сооружений данные свойства не имеют значения; при ведении же сельхозпроизводства на данных земельных участках эти свойства юридически значимы и влияют на земельные правоотношения: у землепользователей возникает дополнительная обязанность по повышению плодородия почв, по проведению **их** известкования и др.

Как уже отмечалось выше, земля представляет собой часть природной среды, причем важнейшую часть: без земной коры невозможна растительность; без земной территории невозможна сеть водных бассейнов, рек, озер и т.п. В силу этого земля взаимосвязана с другими природными объектами, что влияет на режим земельных правоотношений. Например, субъекты правоотношений по использованию земель вблизи лесных массивов обязаны дополнительно к общим правилам соблюдать правила безопасности и сохранности этих массивов, дикой фауны, обитающей в них; близлежащие водоемы порождают обязанность землепользователей осуществлять мероприятия, предотвращающие загрязнение и ухудшение экологической обстановки этих водоемов.

С учетом изложенного земельные участки по правовому режиму можно подразделить на «чисто» земельные (не имеющие на себе каких-либо природных объектов, а значит, и находящиеся в сфере «чисто» земельно-правового режима) и на земельные участки, взаимосвязанные с другими природными объектами (а значит, имеющими «смешанный» правовой режим). Так, часть территории природного (национального) парка может располагаться на землях других категорий, не входящих в состав природно-заповедного фонда. И если эта часть приходится на используемый субъектами земельных правоотношений

участок, то они обязаны соблюдать требования не только правового режима земельного участка, но и положения правового режима данного парка. -

Наконец, недвижимость земли предполагает возможность наличия на ней недвижимых объектов (строений, сооружений, мелиоративных устройств, вмонтированных в почву, и т.п.), в результате чего земельно-правовой режим таких участков переплетается с имущественно-правовым (гражданско-правовым). Таким образом, по своему правовому режиму земельные участки можно подразделить на свободные от недвижимого имущества и имеющие на себе имущественную недвижимость, которая влияет на правовой режим использования данных земельных участков. Например, переход права собственности на здание, сооружение к другим лицам допустим при условии одновременной передачи права на соответствующий земельный участок, а в случае перехода права собственности на здание к нескольким собственникам с разделом на доли права на земельный участок переходят в размере, пропорциональном долям собственности на это здание.

Кроме того, на земельных участках зачастую располагаются и природные объекты, и недвижимое имущество, в результате чего земельный участок приобретает смешанный земельно-имущественно-природоресурсовый режим. Так, земли водного фонда могут использоваться для строительства и эксплуатации сооружений для сельскохозяйственных потребностей. В результате на земельном участке используются: водный объект, регулируемый водным законодательством; имущественный объект (сооружение), регулируемый гражданским законодательством; сам земельный участок, регулируемый земельным законодательством.

Необходимо отметить, что земля и другие природные ресурсы определяются в Конституции РФ весьма нейтрально: как естественная среда обитания народов, проживающих на соответствующих территориях, но отнюдь не как объекты собственности именно этих народов. Объектом правоотношений по использованию земли всегда является индивидуально определенный участок и земельная доля. Под земельным участком принято понимать часть земли, имеющую свои границы. Земельные доли, которые находятся в пределах земельных участков и являются объектом общей долевой собственности, представляют собой самостоятельный объект земельных прав. Однако помимо земельных правоотношений в области использования земли, существуют также правоотношения собственности на землю. В соответствии с Конституцией РФ земля, как и другие природные ресурсы, может на-

ходиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. При этом круг объектов земельных правоотношений в сфере государственной и муниципальной собственности на землю определяется законодательством. Так, объекты земельных правоотношений федеральной собственности на землю определены Указом Президента РФ от 16.12.1993 № 2144 «О федеральных природных ресурсах» (в настоящее время утратил силу). К ним относятся земельные участки, предоставленные для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ, осуществления других функций, отнесенных к ведению органов государственной власти; земельные участки, занятые объектами, Находящимися в федеральной собственности, а также участки особо охраняемых природных территорий федерального значения.

К объектам земельных правоотношений государственной собственности относятся земли, находящиеся в пределах их административно-территориальных границ, за исключением земель, составляющих федеральную, муниципальную, частную и иную форму собственности. Объектами муниципальной собственности являются земли, находящиеся в границах административных районов и населенных пунктов, за теми же исключениями. Кроме того, объектами земельных правоотношений собственности выступают земельные участки, предоставленные в собственность физическим и юридическим лицам.

В понятие земли как объекта правового регулирования включают лишь наиболее важные ее свойства. Однако эти свойства настолько многообразны и бесконечны в своих отличиях, что их можно лишь типизировать в правовом плане. Именно этим и объясняется классификация земель по категориям, в числе которых выделяются земли сельскохозяйственного назначения, земли специального назначения, земли поселений и др.

Подводя итог изложенному, можно сформулировать следующие основные выводы.

1. *Объектом земельного правоотношения являются земельные участки и доли, относящиеся в Российской Федерации к землям определенных категорий и видов.*

2. *Свойства и особенности земель как объекта правоотношения оказывают влияние на правовое содержание этого отношения, внося специфику в правомочия субъектов. Однако это присуще не всем свойствам и особенностям земель, а лишь тем, которые учтены в законе и предусмотрены правовыми нормами.*

3. *Свойства и особенности земель, влияющие на правоотношения, можно подразделить на присущие всем землям (природный*

характер происхождения земли, единственное место обитания всех человеческих поколений, ограниченность, неподвижность); на присущие определенным категориям земель; на присущие определенным земельным участкам. Такое подразделение позволяет не упустить и систематизировать обстоятельства, оказывающие воздействие на формирование земельных правоотношений.

4. Земельные участки можно подразделить на «чисто» земельные; имеющие на своей площади природные объекты; не имеющие на своей площади недвижимых имущественных объектов; имеющие на своей площади имущественные и природные объекты. Соответственно и земельные участки имеют «чисто» земельно-правовой режим; смешанный земельно-природоресурсный правовой режим; смешанный земельно-имущественный правовой режим; смешанный земельно-природоресурсно-имущественный правовой режим. Каждый из них также влияет на содержание земельных правоотношений.

4.6. Содержание земельных правоотношений

Под земельными правоотношениями, как уже отмечалось, понимаются общественные (фактические) отношения, урегулированные нормами права либо сложившиеся в результате действия этих норм. Главным же аспектом любого правоотношения является взаимодействие субъектов, а оно проявляется в реализации взаимных прав и обязанностей.

Взаимосвязанные между собой права и обязанности субъектов земельных правоотношений составляют суть содержания любого правоотношения.

Под правами субъекта земельного правоотношения понимается мера возможного (должного) поведения данного лица, если он обладает правом на такое поведение. Так, собственник земельного участка обладает всей полнотой прав, закрепленных в ЗК РФ, а арендатор — за исключением прав, предусмотренных этим законом.

Права субъектов земельных правоотношений можно классифицировать на две основные группы.

1. Права на определенное поведение, которое выражается в действии или бездействии. Например, собственник земельного участка вправе самостоятельно хозяйствовать на земле, вправе не предоставлять другим лицам сведений, составляющих коммерческую тайну, о порядке такого хозяйствования. В первом случае реализуется право на действие, во втором — право на бездействие.

Право на действия субъектов земельных правоотношений можно подразделить на:

а) виды действий. Так, ЗК РФ устанавливает такие виды действий с землей, которые собственник вправе совершать (возводить здания, строения и сооружения; проводить мелиоративные работы; отчуждать, дарить и продавать земельные участки и т.п.);

б) способы, которыми можно реализовать эти действия. Например, эта же статья оговаривает, что возведение строений должно осуществляться с соблюдением требований ЗК РФ, предусматривающего соблюдение при строительстве градостроительных, санитарных, пожарных, природоохранных и иных норм и правил, осуществление предварительного согласования строительства с землеустроительными, архитектурно-градостроительными и другими органами.

Право на бездействие субъектов земельных правоотношений можно подразделить на:

а) полное бездействие. Так, договор о финансировании проектно-изыскательских работ в целях строительства объекта банком может полностью не выполняться, если не совершена регистрация прав на земельный участок в регистрационной (поземельной) книге;

б) частичное бездействие. Например, решение местной администрации о предоставлении либо отказе в предоставлении прав на земельный участок может выдаваться в течение семи дней со дня его принятия, т.е. бездействие администрации в **выдаче** этого решения не может превышать указанного срока, который дается на случай невозможности немедленной подготовки документов.

2. Права на требования от обязанных лиц определенного поведения, которые осуществляются:

а) в судебном порядке. Так, в случае принятия соответствующим органом решения об отказе гражданину в получении права на земельный участок, оно может быть обжаловано гражданином в суд, решение которого приостанавливает исполнение решения местной администрации;

б) в административном (несудебном) порядке. Так, земельные споры, т.е. требования определенного поведения от других лиц, которые уклоняются от выполнения этого требования, рассматриваются органами исполнительной власти по заявлению одной из сторон в **месячный** срок со дня поступления заявления.

Все виды прав субъектов земельных правоотношений характерны тем, что они носят субъективный характер, полностью зависят от воли субъекта, который может и не воспользоваться этими правами, не неся при этом ответственности. Исключение составляют последствия, воз-

пикающие в результате неиспользования данных прав. Например, неиспользование земельного участка по целевому назначению, которое может повлечь за собой прекращение права собственности на этот участок земли.

Под обязанностями субъекта земельных правоотношений понимается установленный законом вид и объем должного поведения лица, которому, как правило, соответствуют субъективные права другого лица.

Обязанное поведение субъектов земельных правоотношений выражается в двух основных формах:

У обязанности совершать какое-либо действие. Так, собственники земельных участков обязаны эффективно использовать землю в соответствии с ее целевым назначением, повышать плодородие почв и т.п.;

✓ **обязанности не допускать совершения** каких-либо действий (обязанность **бездействия**). Например, **запрещается** осуществлять пользование земельным участком до установления границ этого участка в натуре (на местности) и выдачи документов, подтверждающих право собственности, пользования или аренды.

В отличие от прав субъектов земельных правоотношений их обязанности подлежат точному выполнению под страхом применения ответственности и наступления иных неблагоприятных последствий. Так, за самовольное занятие земли наряду с административной ответственностью и возмещением причиненного этим занятием ущерба виновный получает и такие неблагоприятные последствия, как отказ в возмещении затрат; вложенных в самовольно занятый участок; оплату за **счет нарушителя** расходов по приведению земельных участков в пригодное для использования состояние.

Права и обязанности **субъектов** земельных правоотношений можно подразделить; на общие (универсальные для всех земельных правоотношений) и конкретные для каждого земельного правоотношения.

К числу общих прав и обязанностей субъектов земельных правоотношений относятся те, которые составляют деятельность по обеспечению рационального использования и охраны земель, повышению плодородия почв, сохранению и улучшению окружающей среды, соблюдению-законности в земельных правоотношениях и т.п.

Специальные права и обязанности обусловлены конкретными земельными правоотношениями, их субъектами, особенностями объектов и обстановкой, в которой реализуются данные правоотношения. Однако для любых правоотношений содержание выражается во взаимной связи прав и обязанностей субъектов, и эта взаимосвязь проявляется в двух основных видах:

✓ простая взаимосвязь, когда праву одного субъекта земельного правоотношения соответствует обязанность другого субъекта этого же правоотношения. Например, граждане и юридические лица, желающие приобрести земельные участки из земель, находящихся в индивидуальной собственности, вправе обратиться в местную администрацию для получения информации о правовом режиме и ограничениях в использовании этих участков, а последняя с участием других государственных органов предоставляет указанную информацию в месячный срок;

✓ сложная взаимосвязь, когда субъекты земельных правоотношений имеют по отношению друг к другу комплексы переплетающихся прав и обязанностей. Так, в случае принятия местной администрацией решения об изъятии земельных участков у их собственников для государственных или муниципальных нужд эти собственники вправе потребовать от местной администрации предоставления в собственность равноценного земельного участка взамен изымаемого, а также безвозмездного возведения на нем и передачи им в собственность объектов недвижимости, аналогичных изымаемым.

Как уже отмечалось, важнейшим элементом любых правоотношений, в том числе и земельных, является их содержание. Однако в общей теории права нет единой точки зрения на это понятие. Некоторые ученые понимают содержание правоотношений только как совокупность взаимных прав и обязанностей их **участников**. Другие различают юридическое и фактическое содержание правоотношений. Первое понимается как совокупность субъективных прав и обязанностей, а второе — как действия субъектов земельных правоотношений по реализации земельных правомочий.

На основании всего вышесказанного содержание земельных правоотношений можно определить как совокупность корреспондирующих прав и обязанностей их участников, реализуемых ими путем совершения определенных действий или **воздержания** от их совершения. Субъективное право участника земельных правоотношений — это мера его возможного поведения, т.е. поведения, допустимого и гарантированного законом. Обязанность участника земельных правоотношений — это мера его **должного поведения**. Конкретные права и обязанности участников земельных правоотношений зависят от их правового статуса, особенностей объекта, вида и подвидов отношений. В то время как права и обязанности юридического лица — **субъекта** земельных правоотношений — определяются в соответствии с его уставом и являются специальными, права и обязанности граждан как **участников** земельных правоотношений во **многом определяются** гражданством.

Конституция РФ устанавливает равенство прав и обязанностей российских граждан и иностранцев, за некоторыми исключениями. Например, гражданин России вправе приобретать участок в собственность путем совершения гражданско-правовых сделок, а иностранным гражданам предоставлено право покупать земельный участок при приватизации государственных и муниципальных предприятий.

В науке разработана классификация прав субъектов земельных правоотношений по различным основаниям. Так, свои права субъекты могут осуществлять в форме действия или бездействия. Например, собственник земельного участка вправе самостоятельно хозяйствовать на своей земле, в установленном порядке проводить оросительные, осушительные, культурно-технические и **другие** мелиоративные работы. Все это относится к активной форме реализации его прав.

В пассивной форме собственник, например, реализует свое право не предоставлять другим лицам сведений, составляющих коммерческую тайну, о порядке такого хозяйствования. Права субъектов земельных правоотношений, выраженные в форме действий, в свою очередь можно делить в зависимости от вида действий. ЗК РФ устанавливает права собственника земельного участка возводить на нем здания и сооружения, размещать иные объекты, решать вопросы мелиорации земель, дарить, продавать, иным законным способом определять юридическую судьбу участка. Права субъектов земельного права можно классифицировать и по способам, к которым прибегают для реализации этих прав. Речь идет о соблюдении целого ряда градостроительных, санитарных, природоохранных и иных требований закона.

Что касается прав на бездействие, то их принято классифицировать на права полного и частичного бездействия. Так, полное бездействие возможно со стороны управомоченного субъекта, если обязанный субъект не выполняет свои обязанности, предусмотренные законом или договором. Во втором случае бездействие субъекта носит ограниченный, временный характер. По истечении определенного срока субъект должен совершить то или иное активное действие. Управомоченное лицо имеет также право требовать от обязанного лица исполнения его юридических обязанностей. Принудительно эти права могут быть реализованы в судебном или административном порядке.

Необходимо отметить, что в теории принято делить права и обязанности субъектов земельных правоотношений на общие и особенные. Первые носят универсальный характер, так как свойственны абсолютно всем землепользователям. Сюда относятся: рациональное использование земель, предотвращение их **деградации** и нарушения, других неблагоприятных последствий хозяйственной деятельности

путем стимулирования природоохранных технологий хозяйствования, защита и восстановление продуктивности земель и т.д.

Общей особенностью прав субъектов земельных правоотношений является их субъективный характер. Это проявляется в том, что право по своей сути является мерой свободы того или иного лица. Правда, бывают случаи, когда неиспользование своего права влечет для субъекта ряд неблагоприятных юридических последствий (неиспользование земельного участка по назначению, неосуществление мелиоративных мероприятий и т.п.).

Специальные права и обязанности связаны с целым комплексом факторов и зависят от субъектов, объектов, обстановки, в которой они осуществляются. Например, **при** возникновении охранительных правоотношений особенно важна обстановка, при которой было **нарушено** земельное законодательство.

Что же касается обязанностей, то они носят императивный характер и их неисполнение с неизбежностью влечет для лица определенный вид юридической ответственности (штраф, возмещение ущерба, а иногда и уголовное **наказание**). Обязанность может выражаться в совершении определенных действий или в воздержании от их совершения. Например, собственник земли обязан эффективно использовать землю в соответствии с ее целевым назначением, осуществлять комплекс мероприятий по охране земли, своевременно вносить земельный налог и арендную плату и т.д. С другой стороны, собственник обязан воздерживаться от нарушения земельных прав своих соседей, а также от пользования земельным участком до надлежащего оформления всех документов.

В правоотношениях права и обязанности сторон существуют не отдельно друг от друга, а реализуются во взаимосвязи. Простая взаимосвязь сводится к тому, что праву одного субъекта соответствует обязанность другого. Сложная взаимосвязь характеризуется наличием **целого** комплекса взаимных прав и обязанностей у каждого субъекта земельных правоотношений.

Подводя итог настоящему параграфу, можно сделать следующие выводы.

1. Основным содержанием земельных правоотношений является совокупность прав и обязанностей их субъектов, в которой права и обязанности взаимосвязаны. Эта взаимосвязь бывает простой, когда праву одного субъекта правоотношения соответствует обязанность другого субъекта этого же правоотношения, а также сложной, когда субъекты имеют по отношению друг к другу комплексы переплетающихся прав и обязанностей.

2. Права субъектов правоотношений выражаются в праве на определенное поведение и в праве требования определенного поведения от других лиц. При этом право на определенное поведение выражается в видах действий и способах их совершения, а также в полном или частичном бездействии. Право требования определенного поведения от других лиц реализуется в судебном или административном (несудебном) порядке.

3. Если права субъектов реализуются по усмотрению последних и к их исполнению нет принуждения (за исключением случаев, когда нереализованное право может принести отрицательные юридические последствия), то обязанности подлежат точному исполнению субъектами земельных правоотношений, в случае нарушения которых может наступить юридическая ответственность.

4. Обязанности и права субъектов земельных правоотношений можно подразделить на общие (универсальные для всех земельных правоотношений) и специальные (проявляющиеся в ходе реализации конкретных земельных правоотношений).

4.7. Виды земельных правоотношений

В силу различий природных свойств земли и ее неодинакового хозяйственного использования могут возникать самые разнообразные виды земельных правоотношений, классификация которых имеет важное значение для определения наиболее эффективных подходов к их регулированию.

В настоящее время в науке разработано достаточно много оснований для типизации земельных правоотношений. Так, в зависимости от содержания правоотношений их принято разделять по основным институтам земельного права. По этой классификации все земельные правоотношения делятся на четыре вида: правоотношения собственности на землю, в сфере государственного управления землями, в области использования земель и охраны земельных прав. В каждой из этих групп правоотношений могут быть выделены соответствующие подвиды.

Земельные правоотношения собственности на землю наряду с отношениями по поводу использования и охраны земли имеют исключительно важное значение и лежат в основе всех других земельных правоотношений. В связи с отменой монополии государственной собственности на землю и утверждением принципов рыночной экономики, в том числе принципа многообразия форм собственности, земель-

ные правоотношения подразделяются на правоотношения частной, государственной, муниципальной собственности, которые в свою очередь в соответствии с категорией субъектов права собственности подразделяются на подвиды. Так, правоотношения частной собственности на землю представлены правоотношениями собственности на землю граждан и юридических лиц, правоотношения государственной собственности — правоотношениями федеральной собственности и собственности субъектов РФ. Правоотношения общей собственности на землю подразделяются на правоотношения с определенными земельными долями собственников или без определенных долей. Земельные правоотношения в сфере государственного управления землями выступают по своей форме как административно-правовые и носят служебный характер по отношению к большинству других видов земельных отношений.

В зависимости от направления деятельности по управлению землями эти правоотношения делятся на правоотношения по ведению государственного земельного кадастра, планированию использования и охраны земель, предоставлению и изъятию земель для государственных и общественных **нужд**, землеустройству и планированию земель населенных пунктов, ведению государственного контроля за использованием и охраной земель, ведению мониторинга земель и разрешению **земельных** споров.

Земельные правоотношения по использованию земли имеют производный характер от отношений земельной собственности. Они подразделяются на отношения непосредственного и производного пользования землей. Первые возникают тогда, когда использование земельного участка осуществляют юридические лица, граждане, коллективы граждан, имеющие землю **на** праве частной или общей собственности. Если использование земли осуществляют землепользователи, арендаторы, то отношения по использованию земли называются производными. Они в свою очередь подразделяются на первичные и вторичные. При первичном производном отношении **земельный** участок предоставляется в пользование собственником земли.

Примером вторичного отношения по пользованию землей служит отношение по использованию служебного земельного надела, предоставляемого работнику решением администрации предприятия, учреждения, организации из земель, находящихся в их пользовании.

Кроме того, правоотношения по использованию земли можно классифицировать в зависимости от принадлежности земельного участка к той или иной категории земель. В соответствии с этим критерием выделяются правоотношения по использованию земель сельскохозяй-

ственного Назначения, земель поселений, земель промышленности, транспорта, связи и иного несельскохозяйственного назначения, а также земель особо охраняемых территорий, земель запаса, земель лесного и водного фонда. Внутри каждого из указанных подвидов можно выделить иные разновидности правоотношений в зависимости от правового режима земельных участков и видов, составляющих ту или иную категорию земель.

Отдельный вид земельных правоотношений составляют охранительные отношения. Их главной особенностью является то, что они возникают в результате нарушения земельного правопорядка и реализуются при применении к правонарушителю юридической ответственности. Таким образом, юридическим фактом возникновения этих правоотношений всегда является нарушение земельного законодательства. ЗК РФ устанавливает следующие наиболее частые случаи возникновения земельных охранительных отношений: систематическое нарушение пользователями правил использования земли, отказ возвратить земельный участок по принадлежности, совершение противоправных сделок с землей, искажение сведений о состоянии и использовании земель, изменение целевого назначения земли без соответствующего разрешения и т.д. Надо также отметить, что при некоторых нарушениях могут возникнуть охранительные земельные отношения, предусмотренные другими отраслями права (гражданского, уголовного). Наряду с вышеперечисленными выделяются также регулятивные земельные правоотношения, которые складываются в процессе реализации земельно-правовых норм и, в отличие от охранительных, не связаны с правонарушениями, влекущими юридическую ответственность. Эти правоотношения складываются в строгом соответствии с законом. Например, изъятие земельного участка для государственных или общественных нужд, а также в случае добровольного отказа от него. По функциональному назначению существует классификация земельных правоотношений на материальные и процессуальные. Материальные правоотношения регулируют правовой статус участников, а также их действия в отношении земельных участков. Материальные нормы, на основе которых складываются эти правоотношения, устанавливают, например, право граждан и юридических лиц на получение земельного участка, на использование расположенных на нем полезных ископаемых, а также ряд **обязанностей**: охранять плодородие угодий, не **нарушать** интересов соседних землепользователей и др. Процессуальные земельные отношения возникают на основе норм, которые устанавливают порядок реализации материальных норм, а значит, устанавливают основания возникновения, изменения и прекращения земель-

ных правоотношений, процедуру осуществления земельных прав и исполнения обязанностей, порядок разрешения земельных споров.

В науке выделяются факторы, которые оказывают определяющее воздействие на содержание земельных правоотношений. Во-первых, это объект указанных отношений. Например, на землях сельскохозяйственного назначения одной из главных обязанностей субъектов является повышение плодородия почв, а на землях промышленности — максимальная экономия земли при размещении объектов. Во-вторых, это правовой статус субъектов земельных правоотношений. Наконец, в-третьих, речь идет о правовом регулировании тех видов отношений, которые составляют основу данного правоотношения.

4.8. Основания возникновения, изменения и прекращения земельных правоотношений

Основаниями возникновения, изменения и прекращения земельных правоотношений являются юридические факты, которые обладают следующими признаками.

- В них объективно выражены обстоятельства. Например, желание гражданина **приобрести** в собственность земельный участок (обстоятельство субъективного характера) не является основанием для возбуждения дела по приобретению этого участка. Это желание обретет статус юридического факта лишь тогда, когда будет выражено объективно: будет подан соответствующий документ в местную администрацию, выдвинута оферта (предложение о заключении договора купли-продажи земли) и т.п.

- Они **носят** конкретный характер. Так, не может являться юридическим фактом для возбуждения дела о наказании общее ухудшение экологической обстановки в местности, поскольку не конкретизированы ее виновники, не определена степень виновности каждого, не выявлены причинные связи между поведением и наступившими последствиями.

- Они отражены в законе:

- ✓ путем прямого указания как основания для возникновения, изменения или прекращения правоотношения. Например, отвод земельного участка в натуре на местности и выдача соответствующих документов является фактом, порождающим право на использование земельного участка по целевому назначению;

- ✓ путем косвенного отражения в законе, выявляемого анализом или сопоставлением правовых норм. Так, презюмируется (предполагается)

виновность собственника земельного участка в нерациональном использовании земли, когда снизилась урожайность данного земельного участка.

Как правило, юридические факты закрепляются в гипотезах правовых норм, регулирующих земельные отношения. Так, гипотезой, т.е. условием, при котором возможно предоставление земельных участков для ведения крестьянского хозяйства, садоводства, животноводства и т.п., является гражданство в Российской Федерации лица, желающего осуществлять соответствующий вид землепользования.

Вместе с тем юридические факты, являющиеся основанием возникновения правоотношения, могут выражаться и в диспозициях правовых норм. Например, в правовой норме, диспозиция которой регулирует возникновение аренды объектов недвижимости, возведенных на земельных участках и связанных с ними, это обстоятельство является юридическим фактом, порождающим возможность аренды этих земельных участков на срок аренды объектов недвижимости.

Для возникновения, изменения или прекращения земельных правоотношений законом предусматриваются не только единичные юридические факты, но и целые их группы (юридические составы). Например, для получения земельного участка для строительства того или иного объекта необходим целый фактический состав: выбор участка по установленной законом процедуре, стадии согласования, стадии предоставления в пользование и др.

Все юридические факты в земельном праве можно классифицировать по следующим основным видам.

1. *Правоустанавливающие юридические факты*, при наличии которых возникают земельные правоотношения. Так, при заключении договора аренды земельного участка возникают правоотношения по аренде земли; при заключении договора залога возникают кредитные отношения и смешанное право на заложенный земельный участок до ликвидации кредита и т.д.

2. *Правоизменяющие факты*, при наличии которых возникшее земельное правоотношение подвергается изменению, и это изменение может осуществляться:

✓ по объекту земельного правоотношения. Например, при деградации земель сельскохозяйственного назначения, делающей невозможным восстановить в ближайшее время плодородие почв, данный земельный участок консервируется в порядке, устанавливаемом правительством, а в связи с изменением правового статуса этого объекта изменяются и земельные правоотношения в отношении его;

✓ по субъектам земельных правоотношений. Так, в случае смерти главы крестьянского (фермерского) хозяйства земельный участок передается по наследству одному из членов этого хозяйства по **соглашению** с другими членами этого хозяйства, т.е. данный факт изменяет субъектный состав;

✓ по содержанию правоотношения. Например, появление на земельном участке водной или ветровой эрозии становится юридическим фактом, порождающим для лиц, использующих этот участок, обязанность осуществлять комплекс защитных мероприятий по устранению этого неблагоприятного явления.

3. **Правопрекращающие факты**, с возникновением которых прекращаются земельные правоотношения. Так, в земельном законодательстве дан исчерпывающий и не подлежащий расширительному толкованию перечень юридических фактов — оснований прекращения правоотношений по использованию земель.

Каждый из правоустанавливающих, правопрекращающих и правоизменяющих фактов может быть **двух** видов: событие либо поведение.

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

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

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

К числу относительных событий следует отнести такие явления, **которые** возникают в **результате** человеческой деятельности, но протекают (развиваются) независимо от этих действий и даже вопреки воле человека. Так, относительным событием можно назвать эрозионные почвенные процессы, возникшие в результате неправильной об-

работки склоновых земель и прогрессирующие, несмотря на принимаемые противоэрозионные меры.

Поведение людей как юридический факт имеет в земельном праве множество аспектов, к числу которых можно отнести:

- ✓ действия физических или юридических лиц, а также государственных или иных органов. Например, вмешательство со стороны государственных органов в деятельность собственника земельного участка, связанную с использованием земли, является юридическим фактом, дающим право взыскивать причиненные таким вмешательством убытки и восстанавливать нарушенные права в установленном законом порядке;

- ✓ бездействие данных лиц и иных субъектов земельных правоотношений. Так, неиспользование в течение года земельного участка или его части, предоставленного для сельскохозяйственного производства, за исключением периода мелиоративного строительства и случаев, вызванных стихийными бедствиями, является юридическим фактом, влекущим прекращение права собственности на этот участок;

- ✓ **юридическое** состояние субъектов земельных правоотношений. Например, временная нетрудоспособность собственника земельного участка или выход его на пенсию является юридическим фактом, предоставляющим собственнику право сдавать свои земельные участки в аренду без изменения целевого назначения сроком до пяти лет.

Поведение людей как юридический факт в земельном праве можно подразделить на правомерное и неправомерное.

К правомерным относятся юридические факты, которые влекут за собой возникновение юридических прав и обязанностей, предусмотренных нормами земельного права, и в случаях нарушения прав, охраняемых и защищаемых соответствующими положениями земельного законодательства. Таким образом, данный вид действий характеризуется тем, что он находится в рамках закона.

К числу правомерных юридических фактов следует отнести такое поведение граждан и юридических лиц, которое:

- ✓ **соответствует** действующему земельному законодательству. Например, каждый, **имеющий** земельный участок, закрепленный за ним на праве собственности, может свободно хозяйствовать на этом участке и совершать различного рода сделки с данным участком, так как государство гарантирует неприкосновенность и защиту частной собственности на землю, а также защиту прав собственников земли при совершении ими сделок с землей;

- ✓ не соответствует действующему законодательству, но и не противоречит ему. Так, при предоставлении земельного участка органи-

зациям для выполнения ими уставных целей они могут использовать участок и в иных целях (даже, возможно, не отраженных в документах о предоставлении земли), однако их действия в целом должны соответствовать основным положениям устава этих организаций. В качестве примера можно привести случаи, когда субъекты земельных правоотношений Министерства обороны РФ используют закрепленные за ними земли для коллективного огородничества, при условии выполнения этими воинскими частями поставленных перед ними задач.

К числу неправомерных юридических фактов относится такое поведение субъектов земельных **правоотношений**, которое нарушает действующее законодательство, вступает с ним в конфликт. Так, при строительстве и вводе в эксплуатацию объектов, отрицательно влияющих на состояние земель, к лицам, их производящим, органы и учреждения Государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ могут применить санкцию в виде наложения штрафа.

К числу неправомерных юридических фактов **относится** также поведение участников земельных правоотношений, которое выражается в бездействии. Так, непродление срока договора аренды земельного участка влечет за собой прекращение всяких прав со стороны арендатора по использованию арендованного земельного участка

Подводя итог сказанному, можно заключить следующее.

1. *Основаниями возникновения, изменения и прекращения земельных правоотношений являются юридические факты — конкретные, объективно выраженные обстоятельства, с которыми закон связывает наступление определенных последствий.*

2. *Факты эти отражены в законе прямо либо косвенно и подразделяются на три основных вида: правоустанавливающие, правоизменяющие и **правопрекращающие**.*

3. *Каждый факт относится к событиям или поведению людей, т.е. обстоятельствам, зависящим либо не зависящим от воли человека.*

4. *Обстоятельства, не зависящие от воли человека, — события — подразделяются на абсолютные и относительные, т.е. не имеющие непосредственной связи с волевой деятельностью человека, и те, которые возникают в результате человеческой деятельности, но протекают (развиваются) независимо от нее и даже вопреки воле человека.*

5. *Поведение людей как юридический факт подразделяется на правомерное и **неправомерное**, т.е. противоречащее закону и не противоречащее ему.*

❓ Контрольные вопросы

1. Каково значение земельных правоотношений для теории земельного права и практики правового регулирования земельных отношений?
2. Что понимается под термином «земельные правоотношения»?
3. Какова структура земельных правоотношений?
4. В чем особенности земельно-правовых норм?
5. Кто может быть субъектом земельных правоотношений?
6. От каких обстоятельств зависит объем полномочий субъектов?
7. Какими обстоятельствами обусловлен правовой статус субъектов?
8. Что является объектом земельных правоотношений?
9. Что понимается под содержанием земельных правоотношений?
10. В чем выражаются права и обязанности субъектов земельных правоотношений?
11. Какие существуют разновидности прав и обязанностей у субъектов земельных правоотношений?
12. Что представляют собой юридические факты в земельном праве?
13. Какова классификация этих фактов?

ГЛАВА 5

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ И ДРУГИЕ ВЕЩНЫЕ ПРАВА НА ЗЕМЛЮ

5.1. 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 продуктом человеческого труда.

Единственным источником появления всех материальных благ, необходимых для существования человека, служит процесс общественного производства. Чтобы отвоевать у природы материальные блага, люди вступают **во** взаимоотношения друг с другом (в общественные отношения). Суть этих отношений состоит в присвоении материальных благ, т.е. в отношении к материальным благам как к собственности.

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**, купив земельный участок в собственность, 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.

Следовательно, 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 растут, 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 исключительной государственной собственности на землю в СССР, установленной в 1917 г., пришло закрепленное новой Конституцией РФ многообразие форм земельной собственности: частная, государственная, муниципальная и иные формы. 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 наркотикосодержащую культуру, то

такой вид хозяйствования будет юридически значим, так как повлечет негативную оценку и будет пресечен государством (ст. 10.4—10.5 КоАП РФ).

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 отношения, характеризуемые следующими признаками.

- В этих отношениях иногда возникают противоречия интересов их участников, и они 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 — в порядке, установленном судом.

- Противоречия в отношении собственности значимы для интересов государства, что и побуждает его применять правовое вмешательство в эти отношения. Так, использование земельного участка собственником не по целевому назначению, указанному в документах, подрывает состояние земельного участка, а потому факт изменения состава сельхозугодий из ценных в менее ценные является основанием для принудительного прекращения прав на земельный участок.

- Противоречие необходимо устранить, поскольку, будучи не устранимым, оно может нанести ущерб общественным или государственным интересам. ЗК РФ обязывает собственников не допускать ухудшения экологической обстановки на территории в результате своей деятельности, т.е. причинения ущерба окружающей природной среде, поскольку во многих регионах РФ уже заметны признаки экологической напряженности и угрозы катастрофы.

Противоречие возможно устранить в силу того, что данный вид общественных отношений поддается правовому регулированию. Так,

недопустимо единообразное земельно-правовое регулирование отношений земельной собственности на всей территории РФ, поскольку в целом ряде регионов проживают малочисленные народы и этнические группы со своими вековыми традициями, не всегда вписывающимися в общую правовую систему. Поэтому закон делает исключение для не поддающихся единообразному правовому регулированию отношений. Установлено право по согласованию с компетентными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления определять в таких местностях 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 Российской Федерации 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.

Пункт 2 ст. 36 Конституции РФ определяет параметры ограничения осуществления правомочий собственника земли и других природных ресурсов: во-первых, необходимость соблюдения экологических требований; во-вторых, необходимость защиты прав и законных интересов других лиц; в-третьих, 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-четвертых, в соответствии с п. 3 ст. 209 ГК РФ свои полномочия земельный собственник осуществляет в той мере, в какой их оборот допускается законом; в-пятых, 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 ч. 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 замкнутые водоемы, находящиеся на нем лес и кустарники.

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 ч. 3 ст. 129 ГК РФ этот оборот ограничивает в общественных интересах; также ограничено содержание прав всякого пользователя земель. Причины этого очевидны: количество и состав всякого рода объектов ограничен, и поэтому 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» (в ред. от 26.11.2001)¹, касающаяся сделок с земельными участками, применяется в той мере, в какой их оборот допускается земельным законодательством. Это значит, что теперь наряду с Российской Федерацией ее субъекты могут определять, какие земельные участки исключаются из оборота или их включение в оборот ограничено.

Установленные экологические требования и запросы, целевое использование данных объектов и т.д. по сути 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, определяют характер и границы поведения владельцев имущества, охраняемые законом, т.е. их правомочия, характеризующие конкретные возможности «хозяйственного господства»; в-третьих, включают и правовые способы защиты от посягательства других лиц на охраняемое «состояние присвоенности» материальных благ и предоставляемые им возможности хозяйственного господства.

По своей юридической природе все перечисленные правила различные и разноотраслевые.

В *первую группу* названных норм нужно будет включить конституционные правила, земельно-, гражданско- и административно-правовые нормы об основаниях приобретения и прекращения прав на имущество.

¹ СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 411; 2001. № 49. Ст. 4553.

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. Из этого следует, что совокупность норм, регулирующих отношения собственности, имеет комплексный, межотраслевой характер. Но нужно также учитывать, что право собственности — это не единственный институт, опосредствующий 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 «права собственности на землю» можно включить:

- *институт российского земельного права*, нормы которого содержатся в Конституции РФ (ст. 8, 9, 36 и др.), ГК РФ, ЗК РФ, в целом ряде законодательных и нормативно-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;

- *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, обязанные зарегистрировать сделку по приобретению земли, специальные службы, обязанные определить границы перешедшего в собственность земельного участка в натуре (на местности), кадастровый номер и другие характеристики;

- *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, культурно-технические 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**, привести 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;

- *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 чертежа 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 нормативно-правовым актам и не нарушающих права и охраняемые законом интересы других лиц, а также возможность устранять вмешательство всех третьих лиц в сферу хозяйственной деятельности собственника.

Традиционно в практике и теории земельного права под «правом собственности на землю» понимается право в субъективном смысле, включающее в себя три правомочия. Это же закреплено и в п. 2 ст. 36 Конституции РФ, где сказано, что граждане владеют, пользуются и распоряжаются землей и другими природными ресурсами.

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 содержание и объем их различны.

1. *Право владения землей* — основанная на законе возможность фактического обладания земельным участком или определенной частью земельного фонда России. Владеть землей может и не собственник, 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 перемещаемая 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* — это 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 по использованию 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.

Пункт 2 ст. 36 Конституции РФ закрепляет, что владение, пользование, распоряжение землей ее собственниками осуществляется свободно. Однако свободное хозяйствование на земле нельзя понимать как произвольное. В указанной статье предусмотрены два существенных условия, не ущемляющих деятельность собственника: свободное хозяйствование не должно наносить ущерба окружающей среде и законным интересам других лиц. В п. 3 ст. 36 устанавливается, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона в форме выбора способа свободной реализации своих прав. Общим правилом 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:

✓ *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;

✓ *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, передавать ее по **своему** усмотрению (целиком или частью) в руки лиц, некомпетентных в сельском хозяйстве или не желающих жить на селе. Не имеют права менять назначение своих угодий, выделенных ради природоохранных целей, дирекции заповедников, национальных природных парков, управляющие лесопарковыми хозяйствами, рыбозаводами и охотничьими хозяйствами и т.п. организациями. То же касается научно-исследовательских, опытных и учебных хозяйств.

Такие ограничения тем более оправданны, ибо целевое назначение земель во многих случаях связано с существенными льготами в части размера поземельных платежей, идущих в пользу государства;

✓ *изменения в составе лиц, являющихся собственниками земельных участков*. Это может быть в процессе, во-первых, предоставления

земельных участков в собственность, аренду и пользование, осуществляемого с соблюдением установленных процедур; во-вторых, изъятия земельных участков; в-третьих, обмена земельных участков между субъектами права собственности.

По действующему земельному законодательству, например, собственнику земельной доли принадлежит право выбора одного из десяти вариантов ее распоряжения: передача в аренду, дарение, передача по наследству, продажа, внесение в уставной 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 или крестьянского 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, п. 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 п. 2 ст. 8 закрепляет, что в Российской Федерации признается и защищается 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 значительный массив нормативных актов по административной ответственности за нарушения, выразившиеся в самовольном строительстве на землях, нарушения сроков возврата занятых земель, порчу межевых знаков и т.п.;

✓ *в нормах гражданского права* закрепляются порядок реализации прав наследования земли, ее купли-продажи, залога и других сделок с землей;

✓ *в нормах финансового права* определяются правила финансирования мероприятий по использованию земель, применения финансо-

во-правовых санкций при реализации отношений собственности на земельные участки и т.п.;

✓ *в нормах уголовного права* устанавливается ответственность за самовольное занятие земельных участков, нарушение правил владения и пользования ими (выращивание наркотикосодержащих культур, нарушение правил безопасности при использовании угодий и т.п.), 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 посяательства 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:

- *государство* в лице Российской Федерации и субъектов РФ. Государственная собственность на землю подразделяется на федеральную собственность (федеральные земли) и собственность субъектов РФ. Конкретные виды государственной собственности на землю могут устанавливаться наряду с Российской Федерацией также законодательством субъектов РФ¹.

Распоряжение и управление государственной собственностью на землю осуществляется Правительством РФ, Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости исполнительными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления;

- *муниципальные образования*, которые принимают участие в регулировании земельных отношений на своих территориях (в организации ведения кадастра и землеустройства, в определении правового статуса тех или иных земель, в регистрации прав на земельные участки, в организации охранительных мероприятий и т.п.);

- *предприятия, учреждения, организации*, 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);

г) *физические лица — граждане Российской Федерации, а также иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории РФ.*

Согласно ст. 15 ЗК РФ иностранные **граждане**, иностранные юридические лица и лица без гражданства не могут обладать земельными участками на праве собственности в приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с Законом РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» (в ред. от 30.06.2003)², в иных особых территориях в соответствии с федеральными законами.

¹ Федеральный закон от 17.07.2001 № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» (СЗ РФ. 2001. № 30. Ст. 3060) и постановление Правительства РФ от 04.03.2002 № 140 «Об утверждении Правил подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности» (в ред. от 03.10.2002) // СЗ РФ. 2002. № 10. Ст. 1001; № 41. Ст. 3983, а также Указ Президента РФ от 05.03.2001 № 262 «О распределении средств, поступающих от продажи гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной собственности, или права их аренды» (в ред. от 08.10.2002) // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1007; 2002. № 41. Ст. 3975.

² ВСНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594; СЗ РФ. 1994. № 16. Ст. 1861; 1996. № 50. Ст. 5610; 1997. № 29. Ст. 3507; 1998. № 31. Ст. 3805; 1999. № 23. Ст. 2808; 2000. № 32. Ст. 3341; № 46. Ст. 4537; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 52 (ч. 1). Ст. 5134; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700.

3. *Содержание права собственности на землю* представляет собой совокупность правомочий субъектов по владению, пользованию и распоряжению находящимся в собственности земельным участком.

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 завладение землей будет считаться самовольным захватом.

Правомочия владения землей реализуются не только путем отвода участка в натуре, на местности, но и в соответствующей земельно-строительной документации.

С правомочием владения тесно связано другое правомочие — пользование. Право пользования землей — допустимая законом возможность хозяйственной эксплуатации земли, извлечения из нее полезных свойств и получения доходов от ее использования. Но не исключены случаи, когда владелец не осуществляет пользование и наоборот. Возможность реального пользования землей является «сердцевиной» не только права владения, но и права собственности. Так, государство предоставляет ее во владение и пользование другим лицам.

Право пользования реализуется в двух формах: возможности определенной деятельности собственника на земельном участке и способах, которыми допустимо реализовать это право собственника. Общее правило — рациональная организация земель, защита земель от процессов разрушения.

Право распоряжения землей — допустимая законом возможность определять юридическую судьбу земельного участка (право продавать землю, обменивать ее, дарить и т.д.).

Эти правомочия можно подразделить на общие и специальные, т.е. присущие всем случаям отношений собственности на землю и имеющие специфические особенности, в зависимости от определенных условий использования земли.

К числу *общих правомочий* 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 как пай 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 долг 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.¹

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, культурно-технических и других мелиоративных работ, то он должен осуществлять их с соблюдением установленного порядка.

Специальные правомочия собственников земли обусловлены тремя группами факторов: особенностями земельных участков, находящихся в собственности; особенностями правового статуса собственников земли; иными обстоятельствами.

¹ Права и обязанности как собственников, так и несобственников земельных участков закреплены в ст. 40—43 ЗК РФ.

Особенности земельных участков, влияющие на правомочия собственников, обусловлены двумя признаками: их свойствами, имеющими объективную природу, и их хозяйственным состоянием.

Свойства земельных участков бесконечно 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, на загрязненных угодьях необходимо проведение мероприятий по устранению этих недостатков; на землях с нарушенными почвами — рекультивации; на деградированных сельхозугодьях, почвенный слой которых невозможно восстановить в ближайшее время, — консервации и т.п.

Правовой статус собственников земли у предприятий (товариществ, кооперативных и других сельскохозяйственных организаций, акционерных обществ и др.) имеет определенные особенности в силу того, что их правоспособность специальная. Она 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 индивидуально-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, весьма разносторонние. 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 управления, 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, чем более развито государство, тем более жестко осуществляется регулирование частной собственности на землю, использование земли.

Необходимо выделить несколько основных целей, которые преследует государство при регулировании отношений собственности на землю 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. Так, если земля, по которой проходила дорога общего пользования, продана в собственность гражданину, то проезд, бывший ранее бесплатным, может стать по воле собственника платным.

Право собственности как правопрекращающее начало выражается в том, что с возникновением права собственности прекращаются иные правоотношения по поводу земельного участка, имевшие место раньше. Например, как отмечалось выше, на проданном земельном участке проезд может быть разрешен собственником путем установления сервитута.

Подводя итог изложенному, можно сделать следующие выводы.

1. *Право собственности на землю — это урегулированные нормами земельного и иных отраслей права общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению землей в пределах, установленных законом.*

2. *Право собственности на земельный участок означает совокупность всех трех полномочий: владения, пользования и распоряжения земельным участком.*

3. *Право собственности имеет многозначное толкование и может пониматься как институт земельного права; как правоотношение; как правомочие собственника и как юридический факт, имеющий правообразующее, правоизменяющее и правопрекращающее значение.*

4. *На объем правомочий собственника влияют особенности земельных участков, находящихся в собственности, а также особенности правового статуса земельных собственников и иные обстоятельства.*

5.2. Виды и формы земельной собственности

В соответствии с п. 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 России.

В законодательстве по субъектному составу различаются следующие формы земельной собственности:

✓ *частная собственность* — осуществляется и реализуется властью отдельных граждан и групп в их интересах;

✓ *государственная собственность* — реализуется властью государства в интересах всего общества в целом;

✓ *муниципальная собственность* — реализуется властью органов местного самоуправления в интересах населения того или иного муниципального образования;

✓ *иные формы собственности* — смешанные. В республиках бывшего СССР существовало исключительное право государственной собственности на землю. Земля находилась только в собственности государства и предоставлялась лишь на праве пользования.

В ходе земельной реформы была устранена монополия государственной собственности на землю, введена частная, муниципальная и иные формы собственности. Наряду с федеральной собственностью существует собственность на землю 89 субъектов РФ: 21 республики в составе Российской Федерации, 6 краев и 49 областей, двух городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга, которым придан статус субъекта РФ, одной автономной области и 10 автономных округов. Устанавливая многообразие форм земельной собственности, Российская Федерация гарантирует их равенство перед законом и развитие всех форм хозяйствования на земле.

Различные формы собственности на землю способны оказать влияние на земельные отношения, улучшая их содержание или препятствуя их развитию.

Следует отметить, что к отношениям, связанным 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, которые могут находиться только в федеральной собственности. 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 на современном этапе 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 не оправдавшей себя на практике монополией исключительной государственной собственности на землю.

С устранением деформации в земельных отношениях принципы приоритета приватизации выполняют свою миссию, и им на смену придет новый принцип — пресечение возникновения земельных монополизмов. Уже с 1991 г. в России действует закон по пресечению монополизма на товарных рынках¹.

Рассмотрим отдельно формы собственности на землю.

1. *Право частной собственности граждан* на земельные участки — право владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками с соблюдением обременений и иных условий, установленных законом (ст. 15 ЗК РФ).

В соответствии с новым ЗК РФ (п. 2 ст. 5) граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Поэтому предприятия вправе осуществлять приватизацию земель в пределах установленных для них границ, находящихся в пользовании.

¹ Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в ред. от 09.10.2002) // ВСНД и ВС РФ. 1991. № 16. Ст. 499; СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 1977; 1998. № 19. Ст. 2066; 2000. № 2. Ст. 124; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 12. Ст. 1093; № 41. Ст. 3969, а также Федеральный закон от 25.05.1995 № 89-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках"» (в ред. от 30.12.2001) // СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 1977; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

Право частной собственности граждан и юридических лиц на земельные участки возникает в следующих случаях: 1) при приватизации государственных и муниципальных **земель**; 2) наследовании; 3) дарении; 4) купле-продаже; 5) обмене или сделках с землей; 6) в результате внесения в качестве вноса в уставной (паевой) капитал юридического лица. Так, например, 2 октября 2000 г. в Москве состоялся в качестве эксперимента первый земельный аукцион.

Впервые в столице в частную собственность был продан земельный участок 0,73 га, за который фирма заплатила 310 709 дол. в рублевом эквиваленте.

В законодательстве предусмотрены три различные процедуры приватизации земель:

- ✓приватизация земель, предоставленных для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства при реорганизации колхозов и совхозов;
- ✓приватизация земель, предоставленных в пользование гражданам для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства;
- ✓приватизация земель при приватизации государственных и муниципальных предприятий.

Право частной собственности граждан на землю является одним из условий их экономической свободы. К сожалению, в настоящее время это право в ряде субъектов РФ отсутствует. Но поскольку в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, это право должно распространяться на всех граждан, проживающих на ее территории, ибо право собственности граждан на землю является одной из основ правового статуса личности в Российской Федерации и не может быть изменено иначе как в порядке, установленном ст. 64 Конституции РФ, в которой не содержится положений, запрещающих на территории субъектов РФ право частной **собственности** граждан на землю.

В соответствии с земельным законодательством РФ граждане вправе иметь земельные участки в частной собственности для ведения крестьянского (фермерского), личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, дачного и индивидуального жилищного строительства (ст. 33 ЗК РФ).

Земельные участки из государственных и муниципальных земель граждане и их объединения получают как бесплатно, так и за плату.

Земельная реформа в России началась более десяти лет назад, но с огорчением приходится констатировать, что она далека от своего логического завершения.

12 декабря 1990 г. РСФСР приняла Декларацию о своем суверенитете, и с этого момента началась разработка и подготовка собственного законодательства о земле и аграрной реформе¹. Следует отметить, что российское земельное законодательство на первом этапе развития реформ представлено в основном указами Президента РФ.

Был принят Закон РСФСР «О земельной реформе», который установил два этапа осуществления земельной реформы на территории России: первый — закрепление земель в федеральную собственность, собственность республик, входящих в состав Российской Федерации, формирование специального фонда земель для последующего перераспределения, установление ставок земельного налога и цен на землю, инвентаризация земель; второй — осуществление передачи и оформление земельных участков в собственность, владение, пользование физическим и юридическим лицам. В этом Законе впервые было закреплено право частной собственности на землю. Одним из видов пользования указывалась аренда земель. Провозглашались самостоятельность и независимость собственников, землевладельцев и арендаторов. Наибольшее внимание уделялось порядку наделения граждан землей для создания фермерских хозяйств. У хозяйств изъяли земли для создания в каждом районе фонда земли для наделения фермерских хозяйств.

Важное значение для осуществления аграрной реформы имели Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 03.12.1990², а также Закон РСФСР, принятый Верховным Советом РСФСР 21 декабря 1990 г. № 438-1 «О социальном развитии села»³.

В настоящее время Россия находится на пути реформ. Все они направлены на то, чтобы вывести страну на достойный уровень развития. Важную роль среди множества этих реформ играет земельная реформа, начатая в 1991 г. Она была ориентирована прежде всего на создание условий для развития многоукладности в экономике, справедливое и обоснованное перераспределение земель, переход к преимущественно экономическим методам управления земельными ресурсами, экологизацию землевладения и землепользования. Однако отсутствие четко продуманного механизма изменения всей сло-

¹ ВСНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 324; ВСНД и ВС РФ. 1991. № 1. Ст. 5; 1992. № 34. Ст. 1966; 1993. № 21. Ст. 748; САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5085; СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 12. Ст. 1093.

² ВСНД и ВС РСФСР. 1990. № 28. Ст. 368.

³ Там же. 1990. № 30. Ст. 411; 1993. № 21. Ст. 748.

жившейся на протяжении десятилетий системы земельных отношений в России привело к многочисленным правонарушениям и злоупотреблениям со стороны должностных лиц, органов власти и управления, что дискредитировало саму идею государства о справедливом и обоснованном перераспределении земель, переходе к преимущественно экономическим методам управления земельными ресурсами.

За период с 1990 по 1993 г. была заложена правовая и организационная основы для проведения земельной реформы, было принято огромное количество актов, регулирующих земельные отношения. Однако, несмотря на принятый пакет документов по земельной реформе, ее реализация проходила на первом этапе (1991—1992) с большими сбоями по ряду объективных и субъективных причин.

К *объективным причинам* следует отнести во многом декларативный характер некоторых законов, указов и нормативных актов по земельной реформе, не подкрепленных социально-экономическими возможностями для ее проведения, отсутствие общенациональной концепции, опирающейся на реальные расчеты, механизм ответственности и контроля, рассогласованность всех структур власти и исполнительных органов сверху донизу, несовершенная правовая база, регулирующая земельные отношения, и полная бесконтрольность за процессом приватизации земли, а также отсутствие единообразного толкования законодательства, что **отразилось** на таком важном вопросе, как компетенция местных органов власти по распоряжению земельными участками. Именно присутствие всех этих фактов при Осуществлении земельной реформы и привело к некоторым сбоям в процессе ее проведения.

Среди *субъективных причин* можно назвать несвоевременное (с опозданием почти на год) принятие программ осуществления земельной реформы в регионах Российской Федерации; значительное ежегодное сокращение ассигнований, выделяемых правительством на проведение реформы; отсутствие льготной кредитной политики по краткосрочным ссудам; диспаритет цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию и др.

Правонарушениям способствует и то обстоятельство, что сделки, совершаемые с землей, регулируются не только земельным, но и гражданским, лесным, природоохранным, водным и другими видами законодательства, который не всегда учитываются при выделении земельных участков, а главы администрации не согласовывают свои решения со специальными службами соответствующих ведомств.

Еще в самом начале земельной реформы был введен принцип платности использования земли (ст. 12 Закона РФ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», ЗК РФ (см. гл. 18)). Закон РСФСР «О плате за землю» был принят 11 октября 1991 г. Порядок и условия внесения арендной платы арендатором регулируется ч. 2 ст. 614 ГК РФ. 25 апреля 1991 г. был принят Земельный кодекс РСФСР.

Одной из важнейших общеэкономических реформ стала приватизация **земельных** участков.

Законодательством были предусмотрены три различные процедуры приватизации земель:

- ✓ приватизация земель, предоставленных для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства при реорганизации колхозов и совхозов;
- ✓ приватизация земель, предоставленных в пользование гражданам для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства;
- ✓ приватизация земель при приватизации государственных и муниципальных предприятий.

Закон РФ от 23.12.1992 № 4196-1 «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства»¹ определил цели, для которых земельные участки могут быть переданы в частную собственность, а также отменил мораторий на продажу земельных участков.

Полностью вразрез с основными положениями Конституции РФ 24 декабря 1993 г. принимается Указ Президента РФ от 24.12.1993 № 2287 «О приведении земельного законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации»². Он отменил больше половины статей ЗК РСФСР, не предложив ничего существенного взамен. Этот Указ отменил не только статьи ЗК РСФСР, но и основные принципы, собственный метод и другие существенные признаки, отличавшие земельно-правовое регулирование. И самое главное, был отобран особый статус земли. Во вступившем в законную силу с 1 января 1995 г. ГК РФ земля была уравнена с иным недвижимым имуществом.

Этим Законом гражданам было разрешено продавать земельные участки другим гражданам независимо от срока их приобретения в

¹ ВСНД и ВС РФ. 1993. № 6. Ст. 26. Указанный Закон отменен в связи с принятием нового ЗК РФ от 25.10.2001 // СЗ. РФ. 2001. № 44. Ст. 414.

² САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5086.

частную собственность, в пределах норм предоставления земельных участков.

Радикальные меры по развитию частной собственности граждан на землю были предусмотрены Указом Президента РФ от 14.06.1992 № 634 (в ред. от 25.01.1999), утвердившим порядок продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также участков, предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности. Согласно этому акту Президента РФ покупателями земельных участков могут быть любые юридические и физические лица, включая иностранцев и лиц без гражданства, признаваемых покупателями в соответствии с законодательством РФ. Новые нормативно-правовые акты по земельной реформе не придавали стабильности земельным отношениям, а породили новые проблемы. Органам исполнительной власти на местах было предложено обеспечить до начала 1995 г. перераспределение ранее предоставленных земельных участков. Что касается большемерных земельных участков, то в пределах установленных норм (например, 0,12 га в Московской области) они закрепляются в собственность, а оставшаяся часть либо должна быть закреплена в собственность за плату, либо в пожизненное наследуемое владение или в аренду. Указ не дал ответа на вопрос: если эта часть не закрепляется, то тогда что? В некоторых регионах стали отбирать излишки указанных земельных участков.

Исключительно важное значение для совершенствования земельных отношений в России имел ныне утративший силу Указ Президента РФ от 27.10.1993 № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» (в ред. от 25.01.1999)¹. В этом Указе был закреплён принцип свободы распоряжения земельными участками, находящимися в собственности граждан, которые имеют право продавать, передавать их по наследству, сдавать в залог, аренду, обменивать, а также передавать земельный участок или его часть в качестве взноса в уставные фонды (капиталы) акционерных обществ, товариществ, кооперативов, в том числе с иностранными инвестициями (ст. 2).

Новая Конституция РФ закрепила право частной собственности граждан на землю, отменила все имеющиеся в прежней Конституции ограничения по распоряжению находящимися в собственности земельными участками, создала условия для кардинального реформирования

¹ САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4191; № 52. Ст. 5085; СЗ РФ. 1999. № 5. Ст. 651 (в настоящее время этот Указ утратил силу в связи с принятием ЗК РФ).

земельных отношений в России (ст. 8, 9, 35, 36, 72 Конституции РФ, разд. 2 ГК РФ и другие законодательные акты).

В современных условиях право долевой собственности получило наибольшее распространение применительно к гражданам, являющимся членами приватизированных сельскохозяйственных предприятий и реформированных колхозов. В этих случаях каждый гражданин имеет количественно определенную земельную долю, которая не определена в натуре. Владение, пользование и распоряжение земельными участками, находящимися в общей собственности, устанавливаются по соглашению всех собственников, а при его отсутствии устанавливаются судом по иску любого из собственников. Участники долевой собственности имеют право на выдел своей доли, а участник общей совместной собственности — на определение и выдел своей доли.

Указом Президента РФ от 07.03.1996 № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» (в ред. от 25.01.1999) значительно расширены права собственников земельных долей по совершению ими разного рода сделок.

Другой перечень лиц, имеющих право приобрести земельные участки в частную собственность, дан в Указе Президента РФ от 16.05.1997 № 485 «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами» (в ред. от 26.03.2003)¹. В нем установлено, что право приобретения в собственность земельных участков (долей земельных участков, на которых расположены ранее приватизированные здания, сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства) в первую очередь имеют физические и юридические лица — собственники указанных объектов недвижимости. При этом объектом продажи в названном случае является земельный участок (доля земельного участка), ранее выделенный землепользователю на правах постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или срочного пользования, в том числе аренды. В случае отсутствия документов, подтверждающих указанные права, земельный участок предоставляется в фактических границах, существовавших (существующих) под приватизированным предприятием на дату утверждения приватизации; под объектами незавершенного строительства — на дату вступления в силу права собственности на объект.

Помимо земельных участков, в собственности граждан и юридических лиц могут находиться обособленные водные объекты (замкнутые водоемы), небольшие по площади и непроточные искусственные водо-

¹ СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2240; 1999. № 45. Ст. 5418; 2003. № 13. Ст. 1229.

емы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами. Предельные размеры обособленных водных объектов определяются законодательством РФ.

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

Постановлением Правительства РФ от 05.01.1998 № 2 «Об утверждении Порядка организации проведения торгов (аукционов, конкурсов) по продаже гражданами и юридическими лицами земельных участков, расположенных на территории городских и сельских поселений, или права их аренды» (в настоящее время утратил силу) предусмотрена организация проведения указанных торгов (конкурсов)¹.

Земля гражданам в частную собственность может быть предоставлена как бесплатно, так и за плату².

Процесс реформирования земельного строя России в текущем десятилетии проходил медленно, но результативно. Достаточно сказать, что к началу 1998 г. в частной собственности граждан находилось свыше половины земель, в том числе сельскохозяйственного назначения. В России 42 млн ее граждан были собственниками земельных долей, что является разновидностью права частной собственности граждан на землю.

2. *Право частной собственности на землю юридических лиц.* Собственность юридических лиц на земельные участки, наряду с собственностью граждан, относится к частной форме собственности. Наличие у юридического лица обособленного имущества является одним из неперенных его признаков. Допустимо иметь имущество не только на праве собственности, но и в хозяйственном ведении или оперативном управлении (ст. 48 ГК РФ и ст. 15 ЗК РФ).

¹ Получение земельных долей гражданами затрудняет отсутствие в законодательстве ответов на вопросы: за какими организационно-правовыми формами хозяйствования должны закрепляться эти земли, как подразделяются права сельскохозяйственных коммерческих организаций и участников (членов) этих организаций и кто является субъектом права собственности на землю? (РГ. 1998. 22 янв.)

² Бесплатная передача земель сельскохозяйственных предприятий в частную собственность граждан установлена постановлением Правительства РФ от 29.12.1991 № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» (утратило силу) (САПП РФ. 1992. № 1—2. Ст. 9) и Положением «О реорганизации колхозов, совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий», утвержденным постановлением Правительства РФ от 04.09.1992 № 708 (утратило силу) // САПП РФ. 1992. № 12. Ст. 931; № 25. Ст. 2219.

Круг юридических лиц, названных в ст. 213 ГК РФ субъектами права собственности, довольно широк: это хозяйственные общества и товарищества, производственные и потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации (объединения), ассоциации и союзы и др.

Право частной собственности граждан и юридических лиц на земельные участки — право владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками с соблюдением обременения и иных условий, установленных **законом**.

Право частной собственности граждан и юридических лиц на земельные участки возникает в результате приватизации государственных и муниципальных земель, наследования, купли-продажи, дарения, обмена, иных сделок с землей, а также в результате внесения в качестве вноса земельного участка в уставной (паевой) капитал юридического лица.

Российское законодательство под частной собственностью понимает имущество и земельные участки, находящиеся также у юридических лиц. А между тем юридические лица неодинаковы. Есть среди них государственные и муниципальные предприятия. Они иногда осуществляют свою деятельность на землях, не имеющих статуса частной собственности.

Земельные участки, используемые предприятиями и общественными организациями, благотворительными и общественными фондами, религиозными организациями, функционируют на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, предоставленного им учредителями.

Поэтому проблема определения субъектов частной **собственности** на землю и другие природные ресурсы требует своего решения.

Существуют общие закономерности, свойственные праву собственности юридического лица безотносительно к его конкретному виду:

- ✓ именно юридическое лицо является единым и единственным собственником **принадлежащего** ему имущества;

- ✓ в собственности юридического лица находится имущество, переданное ему в качестве вноса его учредителем (участниками, членами), а также имущество, произведенное по **иным** основаниям в процессе деятельности (п. 1 ст. 66, п. 3 ст. 213 ГК РФ);

- ✓ юридическое лицо, подобно другим собственникам, вправе совершать в отношении своего имущества любые действия, лишь бы они не противоречили закону, иным правовым актам и не нарушали права и охраняемые законом интересы других лиц;

- ✓ в определении правового режима имущества, принадлежащего юридическому лицу на праве собственности, в установлении полномо-

чий собственника по владению, пользованию и распоряжению им велика роль учредительных документов.

Как в юридической литературе, так и в законодательстве есть разные точки зрения на правовой статус сельскохозяйственных коммерческих организаций, в которых установлена общая собственность на землю. Сторонники одной **позиции полагают**, что субъектами права собственности должна признаваться сама сельскохозяйственная организация как юридическое лицо, а не ее члены, которые в связи с передачей земельной **доли**, принадлежащей отдельным членам, в уставный капитал сельскохозяйственной организации как юридического лица после государственной регистрации учредительного договора становятся субъектами этой общей собственности.

В соответствии с действующим земельным законодательством разрешается приобретать земельные участки на праве собственности не только гражданам и объединениям, но и любым юридическим лицам.

В отношении имущества, которое согласно закону может находиться в собственности юридического лица, в п. 2 ст. 213 ГК РФ установлено правило о недопустимости стоимостного и количественного ограничений объектов права собственности юридических лиц.

Земельные участки сельскохозяйственного назначения продаются в частную собственность сельскохозяйственного профиля по нормативной цене.

Земельные участки сельскохозяйственным предприятиям (хозяйственным товариществам и обществам, производственным кооперативам) могут предоставляться (передаваться) в собственность как юридическому лицу в постоянное (бессрочное) пользование, в аренду в соответствии с законами субъектов РФ.

Иностранные юридические лица, международные организации с участием иностранных и российских юридических лиц, иностранные государства могут иметь земельные участки только на правах аренды.

Наряду с некоторыми общими чертами право частной собственности на землю юридических лиц имеет специфические особенности — обязанность использовать землю в соответствии с основным целевым назначением, бережно, рационально, повышать ее плодородие и т.д.

Земельные участки других категорий (кроме земель сельскохозяйственного назначения) передаются в частную собственность юридическому лицу за плату в порядке, определенном законодательством РФ.

Передача земельных участков в собственность юридическим лицам производится в соответствии с федеральными законами и **законами** субъектов РФ.

Законодательством установлено, что земельные участки могут принадлежать юридическим лицам на праве долевой собственности с определением для каждого из них конкретной земельной доли без выделения ее в натуре.

• . Передача земельных участков в собственность юридическим лицам производится в пределах норм, установленных субъектами РФ, а сверх норм выкупается по договорной цене.

При приватизации предприятий и других объектов, расположенных в городах, земельные участки собственнику недвижимости предоставляются в долгосрочную аренду.

3. 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 его 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 хозяйства своим соглашением могут перейти на режим общей долевой собственности лишь 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 на конкурсной основе членами данного сельскохозяйственного предприятия, другими гражданами и юридическими 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 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 (совместное владение).

Кроме нормативно-правовых актов, которые были указаны в параграфе 5.4, необходимо проанализировать постановление Правительства РФ от 15.03.1997 № 319 «О порядке определения нормативной цены земли»¹ и Рекомендации по подготовке и выдаче документов о праве на земельные доли и имущественные паи. В Приложении № 1 к этим Рекомендациям дан примерный пакет документов (материалов) по выдаче свидетельств на право собственности на земельные доли и о праве на имущественные паи. В Приложении № 2 указанных Рекомендаций «О порядке распоряжения земельными долями и имущественными паями» даны: аренда земельных долей, их купля-продажа, обмен земельных долей на имущественный пай, внесение земельной доли или право пользования ею, уставный капитал сельскохозяйственной коммерческой организации; выделение в натуре земельных участков в счет земельных долей, иные сделки с земельными участками.

Впрочем, выдел доли в натуре был возможен (а в определенных случаях и без согласия других собственников). Однако это правило фактически сводилось на нет следующим абзацем ч. 5 Указа от 27.10.1993 № 1767, в которой говорилось, что «выдел земельной доли (пая) в натуре производится с учетом требований по рациональной организации территории и компактного землепользования». Фактически местные власти, на откуп которым было отдано разрешение соответствующих вопросов, получили отменный повод для злоупотреблений.

Данный Указ предусматривал, что целевое сельскохозяйственное назначение земли может быть изменено по решению органа исполнительной власти субъекта РФ. Необходимо добавить, что такое неправомерное по своей сути положение продолжает действовать и сейчас. Это привело и еще будет приводить к тому, что плодородные и перспективные земли передаются названным органам под строительство коттеджей и т.п. В качестве примера можно привести дачные «города», выстроен-

ные в ближайшем Подмосковье. Причем, мало кто из этих «новых русских», расположившихся в Переделкине или в другом месте, имеет своей целью сельскохозяйственное производство. Представляется, что следует подумать, как решить этот вопрос.

Если размер 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 со своей долей 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 покупки продаваемой земельной доли по **цене**, за которую она продается, и на прочих равных условиях, кроме случаев продажи с аукциона. Раздел земельного участка, находящегося в общей совместной собственности, и выдел из него земельной доли может быть осуществлен при **условии** предварительного определения земельной доли каждого из участников этой собственности.

При приватизации земель колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, которая осуществляется по решению трудового коллектива соответствующего предприятия, принимается решение о реорганизации хозяйства и передаче в соответствии с законодательством земель в собственность граждан, которые имеют право на земельную долю. Причем они бесплатно получают земельные **участки** из земель реорганизованных сельскохозяйственных предприятий в пределах среднерайонной нормы бесплатной передачи земель **в** собственность.

Сельскохозяйственным организациям предоставлено право выкупа земельных угодий сверх причитающейся хозяйству бесплатной среднерайонной земельной доли.

Оставшиеся после бесплатной передачи земельных долей в собственность граждан сельскохозяйственные угодья реорганизуемых предприятий включаются в фонд перераспределения земель и могут ограничиваться в натуре.

При реорганизации указанных сельскохозяйственных предприятий могут создаваться хозяйственные общества, товарищества, производственные и потребительские кооперативы и предприятия иных организационно-правовых форм.

Собственники земельных долей в период реорганизации сельскохозяйственных предприятий имеют определенные права, установленные Указом Президента РФ от 07.03.1996 № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» (в ред. от 25.01.1999)¹.

Совершенствование статуса сельскохозяйственных предприятий в период проведения земельной реформы в России с учетом норм ГК РФ требует решения целого ряда важнейших проблемных вопросов о правах этих предприятий на используемую ими землю и др. По этому вопросу как в законодательстве, так и в юридической литературе нет единого мнения².

Порядок выделения земельных долей из земель реорганизованных сельскохозяйственных предприятий (подача заявления в орган, уполномоченный для этого, принятие решений и т.п.) регламентируется законодательством.

Членам сельскохозяйственных организаций, вступившим в хозяйственные товарищества, производственные кооперативы, которые получили земельные участки в собственность, выдается документ, подтверждающий количественное и стоимостное выражение их земельных паев. Полученные ими свидетельства на право собственности на землю утрачивают силу.

Пайщик обязан ознакомиться лично с уставом вновь создаваемой организации и поставить на нем свою подпись в подтверждение согласия с ним.

Сельскохозяйственные организации имеют право на участие в их управлении и получение части доходов согласно принятому в уставе порядку. Участники сельскохозяйственных организаций при выбытии из них получают возмещение стоимости земельных паев за счет хозяйства.

В соответствии с Указом Президента РФ от 07.03.1996 № 337 собственники земельной доли без согласия других участников долевой собственности вправе свою земельную долю передать по наследству; использовать (с выделением земельного участка в натуре) для веде-

¹ СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1026; 1999. № 5. Ст. 65 (в настоящее время этот Указ утратил силу); см. также: Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

² Подробнее об этом см.: Правовые проблемы реформирования сельскохозяйственных предприятий // Государство и право. 1996. № 3. С. 46—82.

ния 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 Российской Федерации 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.

В случае **разногласий** решение принимает орган местного самоуправления при участии комитетов по земельным ресурсам и землеустройству. При этом должны быть обеспечены рациональная организация территории (компактное размещение) и качество земель выделяемого участка не ниже среднего по хозяйству.

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.

При несогласии **собственников** земельных долей с местоположением выделяемого им земельного участка споры решаются в судебном порядке.

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 хотелось 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.

У всякого положительного явления неизбежно есть какие-то негативные стороны, например включение индивидуальных интересов граждан — собственников земельных долей в земельные интересы организаций (сельскохозяйственных организаций).

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 документа-

ми, выдаваемыми органами местного самоуправления, в которых указывается размер земельной доли. Это предотвращает возможные земельные конфликты граждан с сельскохозяйственными организациями — собственниками земли и порядок нормирования земельных долей, который зависит от форм общей собственности.

При общей совместной собственности бесплатная доля исчисляется путем умножения средней расчетной доли, сложившейся в данном административном районе, на число членов данного конкретного хозяйства (сельскохозяйственной организации).

Способствует обеспечению целостности сельскохозяйственной организации и стимулирование ее работников к созданию совместной собственности, и то положение закона, которое определяет пределы нормирования земельных долей в зависимости от земельной собственности в этой сельскохозяйственной организации.

Наконец, гарантируются земельные права на свою долю каждого из членов трудового коллектива и на случай банкротства этой сельскохозяйственной организации.

4. *Право государственной собственности на землю.* Это право собственности Российской Федерации и ее субъектов на землю. К государственной собственности относятся земли, не находящиеся в частной собственности граждан и юридических лиц, а также в муниципальной собственности (ст. 214 ГК РФ). Земли и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью (ч. 2 ст. 214 ГК РФ). От имени Российской Федерации и ее субъектов права собственника осуществляют органы государственной власти в рамках их компетенции (ч. 1 ст. 125 ГК РФ).

В отличие от прежнего земельного законодательства, по которому вид собственности был обезличен, новый ЗК РФ распределил эту земельную собственность между государственными уровнями¹.

Государственная собственность состоит из земель, находящихся в собственности Российской Федерации (федеральная собственность) (ст. 16 ЗК РФ), и земель, находящихся в собственности 89 субъектов РФ: 21 республики в составе Российской Федерации-, 6 краев и 50 областей, одной автономной области и 11 автономных округов.

¹ Федеральный закон от 17.07.2001 № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» (СЗ РФ. 2001. №30. Ст. 3060); см. также: постановление Правительства РФ от 07.08.2002 № 576 «О порядке распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю» (СЗ РФ. 2002. № 32. Ст. 3189).

Определены следующие уровни государственной собственности на землю.

1. *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 (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, связи, метеорологической службы, добывающей промышленности, топливно-энергетического комплекса, железнодорожного, воздушного, трубопроводного, речного, морского транспорта федерального значения, федеральных автомобильных дорог, объектами федеральных органов власти, земли закрытых административно-территориальных образований, 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, высших учебных заведений 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 РФ и органами государственной власти субъектов РФ. В соответствии с Конституцией РФ общепризнанными принятыми нормами права, международными договорами за

Российской Федерацией признаются суверенные права и юрисдикция на ее континентальном шельфе¹ и в исключительной экономической зоне РФ².

Перечень земельных участков, отнесенных к федеральным землям, определяется субъектами РФ в порядке, установленном федеральным законом, принятым в соответствии с Конституцией РФ.

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.

2. Собственность субъектов РФ. К ней относятся земли в пределах их административно-территориальных границ, за исключением федеральных, муниципальных и частных земель (ст. 18 ЗК РФ).

Владение, пользование и распоряжение государственными землями находится в совместном ведении органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ в соответствии с ЗК РФ, другими федеральными законами, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также в соответствии с договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

Исследуя проблему государственной собственности на землю и другие природные ресурсы, необходимо отметить, что единого подхода к ее решению нет.

В законодательстве и литературе высказывались мнения о ее решении путем признания распределения всех природных ресурсов по двум уровням (федеральному и субъектов РФ) и об отказе и признании всех природных ресурсов единой, общей, совместной государственной собственностью. Путаницу в решение этого вопроса внес ныне утративший силу Указ Президента РФ от 16.12.1993 № 2144 «О федеральных природных ресурсах», в котором не был закреплён механизм

¹ Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (в ред. от 30.06.2003) // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694; 1999. № 7. Ст. 879; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3429; 2003. № 17. Ст. 1557; № 27 (ч. 1). Ст. 2700.

² Федеральный закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (в ред. от 30.06.2003) // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3429; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 17. Ст. 1555; № 27 (ч. 1). Ст. 2700.

реализации распределения природных ресурсов по двум уровням. Вслед за этим Указом некоторые федеральные законы («О животном мире» и «Об особо охраняемых природных территориях») также предусмотрели распределение государственной собственности по двум уровням, в то время как другие законы такого распределения не предусматривают («О недрах», ЛК РФ).

В некоторых субъектах РФ — Бурятии, Башкортостане, Карелии, Коми, Марий Эл, Республике Саха (Якутии) — конституции и другие нормативно-правовые акты относят землю и другие природные ресурсы к исключительной собственности этих республик.

Разработчики ЛК РФ закрепили в нем, что все вопросы владения, пользования и распоряжения лесами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 14 ЛК РФ).

Специфика права государственной собственности на землю заключается в следующем.

1. Данный вид права собственности характеризуется высоким уровнем субъектов собственности. В соответствии со ст. 1 Конституции РФ Российская Федерация — Россия — есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 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.

2. Государственные земли используются только в соответствии со своим целевым назначением. Земли, находящиеся в собственности государства, могут использоваться в таких целях, какие недопустимы для негосударственных организаций и граждан. Например, использование земель под размещение предприятий, производящих ядерное и иное боевое вооружение; под военные полигоны, аэродромы; под выращивание наркотических и иных, запрещенных к возделыванию культур и т.п. Таким образом, цели использования земель, находящихся в собственности государства, являются универсальными, продиктованными интересами функционирования государства.

3. Основания возникновения права государственной собственности на землю имеют свои особенности. Если граждане и негосудар-

ственные организации приобретают землю в собственность в порядке реализации законодательства о земельной реформе и по основаниям, предусмотренным законом, то государство было наделено земельной собственностью по Декрету о земле от 8 ноября (26 октября) 1917 г., и в настоящее время происходит не наделение земель, а разграничение земельной собственности между федеральным уровнем и уровнем субъектов РФ.

4. Правомочия собственности на землю совпадают у государства с правомочиями регулирования землепользования всего земельного фонда, а также с осуществлением контрольных функций за использованием земель иными собственниками. Поэтому предусмотрен правовой механизм пресечения управленческих решений, нарушающих права других 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 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:

а) 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;

б) в одной и той же административно-территориальной единице (например, район, город) находятся земельные участки, состоящие в различных формах собственности и имеющие различный правовой режим. Это усложняет роль административных образований страны и увеличивает возможность правовых ошибок при принятии управленческих решений. Наиболее типичной из них является превышение компетенции должностными лицами и органами местного самоуправления.

6. Право муниципальной собственности на землю. Муниципальная ~~собственность~~ **собственность** на **землю** — это собственность городских, сельских и ~~иных~~ **иных** населенных пунктов, 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 района, города, и др.

Указанные земли проходят государственную регистрацию в Государственном реестре в соответствии с постановлением Правительства РФ от 18.02.1998 № 219 «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 03.10.2002)¹.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляет владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, к которой относится все то, что не является федеральной собственностью субъектов РФ и частной собственностью.

Распоряжениями Правительства РФ из федеральной собственности в муниципальную собственность ряда субъектов РФ передаются объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

В муниципальной собственности находятся земли в пределах черты городов, поселков и сельских поселений, а также земельные участки за их чертой, переданные в ведение органов местного самоуправления. В муниципальную собственность городов и других поселений, а также районов (кроме районов в городах) для обеспечения их развития могут дополнительно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности. 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 удовлетворению 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 ус-

¹ СЗ РФ. 1998. № 8. Ст. 963; 1999. № 52. Ст. 6416; 2002. № 41. Ст. 3983.

тавов, территориального планирования и зонирования земель в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ.

Земли, находящиеся в муниципальной собственности, могут передаваться гражданам и юридическим лицам на основании решений органов местного самоуправления в соответствии с их уставами.

До принятия специального федерального закона оборот земельных участков в крупных городах организуется на основе аренды, продажи права аренды. В малых городах земельные участки могут передаваться в собственность для индивидуального жилищного и гаражного строительства, коллективного садоводства. Передача застроенных земельных участков в собственность осуществляется с учетом планируемого целевого назначения участков согласно градостроительной документации.

6. *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.

7. *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.

8. *Собственность жилищного товарищества (кондоминиума).* Земельные участки, на которых расположены многоквартирные жилые дома, а также придомовые участки, обслуживающие эти строения, могут находиться в собственности или на правах аренды жилищного товарищества (кондоминиума), передаваемых домовладельцам или товариществам собственников жилья.

Постановлением Правительства РФ от 26.09.1997 № 1223 было утверждено Положение «Об определении размеров и установлении границ земельных участков в кондоминиумах» (в ред. от 21.08.2000)¹.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующие выводы.

1. *Абсолютных (неограниченных) земельных собственников в Российской Федерации нет; право собственности ограничивается в интересах государства и общества.*

2. *Земельные участки могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иной собственности, определенной в законе.*

3. *Государственная собственность на землю имеет два уровня: федеральный и республиканский. Чем выше этот уровень, тем шире диапазон целевого использования земель, и наоборот.*

4. *Каждая из форм и видов права собственности на землю обладает специфическим режимом в рамках общего правового режима. Наличие специфики и позволяет классифицировать земельную собственность по формам и видам.*

5.3. Основания возникновения, изменения и прекращения права собственности на землю

Основаниями возникновения, изменения и прекращения правоотношений являются юридические факты.

Юридический факт должен иметь объективное, реальное содержание. Так, если у гражданина возникло намерение 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 в размере от 40 до 100 минимальных окладов.

Юридические факты должны отвечать как минимум трем требованиям (ст. 44 ЗК РФ).

1. Юридический факт, порождающий правоотношения собственности, имеет *две основные формы: событие и поведение людей*. Рассмотрим их по отдельности.

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 их деятельности.

Поведение людей как юридический факт выражается в виде действия и в виде бездействия. Действие как юридический факт — это совершение поступка, имеющего юридическую значимость. Например, если гражданин посетил орган местного самоуправления (местную администрацию) с заявлением на получение участка, но не вручил это заявление 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 юридическим фактом, 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. *Конкретность* — второе требование закона к **юридическому факту**. Например, земли используются способами, приводящими к уничтожению или систематическому повреждению природных ресурсов. Однако для придания этому обстоятельству значения юридического факта органы, контролирурующие 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:

✓ *фактическая конкретность*, которая выразилась в объективной реальности: уровень снижения урожайности участка достиг критиче-

ской отметки, определенной в законе; время бездействия (неиспользования земельного участка по целевому назначению) перешагнуло установленный законом рубеж; причинная связь между способами использования земли и снижением ее плодородия налицо и т.п.:

✓ *документально доказанная конкретность*. Например, по делу о прекращении права собственности имеются документы: надлежаще заверенная выписка из Земельно-кадастровой книги о бонитировке почвы и экономической оценке земли данного участка; документ, закрепивший уровень урожайности этого участка после взятия с него проб почвы на шестой год использования этого участка; расчет снижения фактической урожайности участка, сделанный специалистом; документы, устанавливающие применяемые в течение пяти лет технологии выращивания сельскохозяйственных культур; заключение специалиста о наличии причинной связи между **применяемыми** технологиями и возникшим снижением плодородия (урожайности) земли и т.п.

Каким бы конкретным ни был юридический факт, 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), она не порождает у продавца права собственности на продаваемый участок.

3. *Связь с законом* — третье 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, для получения земельного участка под фермерское хозяйство в собственность необходим целый фактический состав: достижение гражданином совершеннолетнего возраста, наличие квалификации или опыта работы в сельском хозяйстве и сдача квалификационных экзаменов на допуск к ведению сельскохозяйственного производства.

Таким образом, юридические факты — это конкретные, объективные обстоятельства, с **которыми** закон прямо или косвенно связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Данные факты можно классифицировать на три группы: *правообразующие*,

правоизменяющие *правопрекращающие* Рассмотрим их по отдельности.

Правообразующие факты — это юридические факты, на основании которых возникают правоотношения собственности на земельные участки. Таковыми являются:

✓ *административные акты государственных органов*, изданные ими в пределах своей компетенции. Например, Закон о земельной реформе 1990 г. 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, хотя и в ограниченном виде, т.е. через местные Советы народных депутатов.

Указом Президента РФ от 24.12.1993 № 2284 (в ред. от 26.03.2003)¹ была утверждена Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации.

Не могли быть приватизированы объекты федеральной собственности: недра, лесной фонд, водные ресурсы, воздушное пространство, ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и экономических систем, а также охраняемые или особым образом используемые территории, участки льносеменоводческих, коноплеводческих станций, кладбища, недвижимые объекты исторического и культурного назначения, перечень которых утвержден Правительством РФ.

Административные акты государства, как правило, не имеют срока давности и действительны до их полной или частичной отмены. Например, Декретом СНК РСФСР от 8 ноября (26 октября) 1917 г. «О земле» положено начало передачи земель в исключительную государственную собственность. Хотя этот акт и был впоследствии отменен, но его положения сохранились в иных многочисленных нормативно-правовых актах, действующих и поныне и обеспечивающих право собственности государства на землю;

✓ *сделки граждан и организаций по приобретению земель в собственность*. Таковыми могут быть купля-продажа, договор о которой регистрируется в *местной* администрации, обмен земельными участками в установленном законом порядке и иные дозволенные законом сделки.

¹ САПП РФ. 1994. № 1. Ст. 2; СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1064; 1998. № 29. Ст. 3538; 2000. № 31. Ст. 3252; № 32. Ст. 3343; 2002. № 14. Ст. 1255; 2003. № 13. Ст. 1229.

Сделки можно подразделить на *прямые* и *косвенные*.

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.

Сделки на приобретение земельных участков могут заключаться как на определенный срок, так и без указания срока. Однако для пресечения торговли земельными участками в целях наживы и вопреки интересам государства, в ЗК РСФСР было сформулировано правило, которое, **во-первых**, установило мораторий на совершение купли-продажи приобретенного земельного участка сельскохозяйственного назначения, а во-вторых, ограничило круг покупателей, для которых были установлены определенные критерии (ограничения).

Если в нормативно-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;

✓ 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 от закона. Передача же зе-

мельного 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. Однако 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 не применимо (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) без юридического оформления своих прав, если он продается (передается безвозмездно) для того же назначения. При переходе права собственности или другого права на строение, сооружение к приобретателю переходит и право на земельный участок на тех же условиях, в том же объеме и для того же разрешенного использования, какое было у прежнего владельца, если законом не предусмотрено иное;

г) приватизация является ведущим основанием для приобретения земельной собственности гражданами и юридическими **лицами**. **Приватизация** — разгосударствление государственной собственности на землю. Собственник предприятия, приватизированного в порядке, ус-

тановленном законодательством о приватизации государственных и муниципальных предприятий (физическое или юридическое лицо), обязан в шестимесячный срок со дня своего образования оформить право законного владения фактически занимаемым земельным участком. Условия, на которых передается земельный участок (право аренды или постоянного (бессрочного) пользования, сервитута и обременения), определяются договором на основании ЗК РФ и законодательства субъектов РФ.

Приватизация сельскохозяйственных предприятий имеет свою специфику, что обуславливает ее особое правовое регулирование, предопределенное главным образом особенностями сельскохозяйственного производства и его зависимостью от почвенно-климатических условий, сезонности производства и других объективных обстоятельств.

Указом Президента РФ от 16.05.1997 № 485 «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами» (в ред. от 26.03.2003) установлено право приобретать в собственность **земельные** участки (доли земельных участков), на которых расположены здания, помещения, сооружения и объекты незавершенного строительства. В первую очередь имеют это право физические и юридические лица — собственники указанных объектов недвижимости.

Объектом продажи является земельный участок (его доли), ранее выделенные землевладельцу на правах постоянного (бессрочного) пользования и аренды.

В случае отсутствия документов, подтверждающих указанное право, земельный участок предоставляется в фактических границах, существующих под приватизируемым предприятием на дату утверждения плана приватизации; под объектами незавершенного строительства — на дату вступления в силу права собственности на объект.

Приватизация земельных участков — это передача из государственной и муниципальной собственности в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения и аренды.

Бесплатная передача земельных участков в собственность граждан и юридических лиц производится в пределах норм, установленных субъектами РФ, а сверх норм **выкупается** по договорной цене либо остается **в** постоянном (бессрочном) пользовании, пожизненном наследуемом владении или аренде. **Уменьшение** размеров земельных участков, ранее предоставленных гражданам в установленном порядке, zap-
рещается.

Земельный участок может быть приватизирован только собственником (собственниками в долях) строения, сооружения, находящегося на этом участке. Территориальные границы приватизируемого участка должны корректироваться таким образом, чтобы максимально исключить необходимость установления сервитутов.

Было установлено, что приватизации не подлежат земли общего пользования в населенных пунктах (площади, улицы, проезды, дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, бульвары, водоемы, пляжи); земли заповедников, **памятников** природы национальных и дендрологических парков, ботанических садов, земли оздоровительного и историко-культурного назначения; земли, предоставленные для ведения сельского хозяйства, использования и охраны недр; земли, зараженные опасными веществами и подверженные биогенному заражению; земельные участки, находящиеся во временном пользовании.

Продаже не подлежат незастроенные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности; земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся на землях лесного и водного фондов, особо охраняемые **земли**, для которых установлен особый режим приватизации законодательством РФ, а также земли, расположенные в морских, речных портах федерального значения либо отведенные (зарезервированные) для их перспективного развития.

Бесплатная передача земельных участков в собственность граждан была установлена в 1992 г. Для определения среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в собственность граждан вся площадь сельскохозяйственных угодий в пределах сельскохозяйственных предприятий, за исключением земель, передаваемых в ведение сельской, поселковой, городской администрации, делилась на суммарную численность лиц, работающих в сельском хозяйстве (включая пенсионеров, ранее работавших в сельском хозяйстве, а также лиц, занятых в социальной сфере на селе). Главам местной администрации сельских районов по представлению комитетов по земельным ресурсам и землеустройству предоставлялось право определять дифференцированную среднюю норму бесплатной передачи земли в собственность по выделяемым на территории района **зонам** с различной плотностью **сельского** населения. Возмездная приватизация земельной собственности устанавливалась в марте 1992 г., и определялся круг субъектов, которым разрешена продажа земельных участков. Участники такой приватизации — собственники приватизированного путем продажи на коммерческом инвестиционном конкурсе, аукционе государственного, муниципально-го предприятия. Покупателями земельных участков могут быть лю-

бые юридические и физические лица, включая иностранных и лиц без гражданства, признаваемые покупателями в соответствии с Законом РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий».

При возмездной приватизации граждане, ведущие сельское хозяйство, как правило, фермеры, могут получить землю дополнительно, сверх нормы бесплатной приватизации, когда предельные размеры их хозяйств по закону превышают установленные нормы.

Для приватизации земельного участка гражданин или юридическое лицо обязаны предъявить: договор, судебное решение, постановление правомочного органа власти и иные документы, бесспорно подтверждающие право собственности на строение, сооружение, находящиеся на земельном участке, если участок застроен; постановление уполномоченного органа власти об **отводе** земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение или аренду; чертежи (планы) земельного участка и др.

Перечисленные 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, 98 Закона о Конституционном Суде РФ)¹; 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.

Правоизменяющие факты — это предусмотренные законом обстоятельства, с которыми он связывает изменение правоотношений собственности. К таким фактам относятся:

✓ 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 при-

¹ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 15.12.2001) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824.

родными объектами, не допускать причинения ущерба окружающей природной среде. Это ограничивает правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению своей землей. Так, невозможно возвести строения вблизи водоемов; 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 водоёмов приходится переводить пашни в сенокосы и другие естественные угодья, а пахотные угодья осваивают на отдаленных естественных угодьях, что требует значительных затрат;

✓ **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;

✓ **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;

✓ **обстоятельства (юридические факты), обязывающие собственника осуществлять свои правомочия с соблюдением определенных дополнительных правил¹.** 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) поселений, проводить в установленном порядке озеленение и поддерживать территорию в должном противопожарном и санитарном состоянии; на землях природоохранного, природно-заповедного, рекреационного назначения

¹ См. п. 2 ст. 3 Федерального закона от 21.11.2003 № 160-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4846.

выполнять особые условия землепользования и соблюдать 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 — факты, которые позволяют прекратить право собственности на землю, и факты, которые обязывают это сделать.

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, это добровольный отказ субъекта от земельного участка или его части, от отчуждения (продажи) земельного участка.

Факты, обязывающие принудительно прекратить право собственности на земельный участок, имеют императивный характер, если собственник **земли** грубо нарушает земельное законодательство. Например, **использование** земельного участка способами, приводящими к порче земель и других природных ресурсов, а следовательно, к ухудшению экологической обстановки, является опасным деянием как с экономической, так и с экологической стороны.

Данная группа фактов (обязывающих принудительно прекратить право собственности на землю) предусмотрена законодательством в качестве своего рода «аварийного клапана» на случай возникновения опасности для земельных угодий. К ним относятся:

- ✓прекращение деятельности предприятия, учреждения, организации, крестьянского (фермерского) хозяйства, смерть гражданина-собственника, а также другие основания, предусмотренные договором, из которого **возникли** права на землю. Земля не может пустовать, особенно сельскохозяйственная. Окультуренную землю нельзя оставлять без использования;

- ✓неиспользование всего или части земельного участка сельскохозяйственного назначения в течение одного года, а в отношении собственника земельного участка — в течение трех лет, за вычетом времени на освоение участка, мелиоративное строительство, стихийных бедствий и иных обстоятельств, исключающих такое использование;

- ✓использование земельного участка не по целевому назначению, а также использование его способами, приводящими к ухудшению экологической обстановки, неуплата земельного налога в течение двух лет и непогашение задолженности по уплате земельного налога в течение последующего года;

✓ прекращение статуса собственника земли вследствие сделок с землей, реорганизации сельскохозяйственных организаций и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий.

Как уже отмечалось, земля является основой жизни и деятельности народов РФ, проживающих на соответствующей территории, а это значит, что для обеспечения условий нормального их существования (передвижение, строительство объектов особой государственной значимости и т.п.) государство вправе изымать у собственников земли для государственных и муниципальных нужд путем принудительного выкупа (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ).

Понятие о государственных или муниципальных нуждах как основании прекращения права собственности на землю не раскрыто в действующем земельном законодательстве, как, впрочем, и в ранее действовавшем законодательстве. Установлен лишь ряд положений, пресекающих ведомственный и иной произвол при изъятии земель:

✓ ограничено изъятие сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей;

✓ действует правило экономного предоставления земель под объекты государственной важности. Так, для строительства линейных сооружений земельные участки должны быть отведены вдоль существующих трасс;

✓ соблюдается процедура согласования при изъятии земель для государственных и муниципальных нужд, выяснения общественного мнения через формы непосредственной демократии.

В ст. 44—56 ЗК РФ сказано о прекращении и ограничении прав на землю; о прекращении сервитутов (ст. 48). В ст. 49 закреплены основные элементы механизма изъятия земель; в ст. 52 — условия и порядок отчуждения земельных участков. В ст. 55 закреплены условия и порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, а об ограничении прав на землю говорится в ст. 56.

Подводя итог изложенному, можно сделать следующие выводы.

1. *Основаниями возникновения, изменения и прекращения права собственности на землю являются юридические факты, т.е. конкретные объективные обстоятельства, с которыми закон связывает вышеуказанные правовые последствия.*

2. *Эти факты применительно к правоотношениям собственности можно разделить на правообразующие, правоизменяющие, правопрекращающие.*

3. *К числу правообразующих юридических фактов относятся административные акты государственных органов, сделки граж-*

дан и организаций и иные обстоятельства, с которыми закон связывает возникновение права собственности на землю (открытие наследства, получение земельной доли, более чем 15-летнее владение недвижимостью в установленном законом порядке, когда при переходе права собственности на него переходят и права на обслуживающий эту недвижимость земельный участок).

4. К числу правоизменяющих фактов относятся обстоятельства, возлагающие дополнительные функции на собственников; обстоятельства, расширяющие права собственников или обязывающие собственника осуществлять свои правомочия с соблюдением определенных дополнительных правил.

5. К числу прерывающих фактов относятся факты, позволяющие прекратить право собственности; факты, обязывающие прекратить это право, и факты, связанные с изъятием земель для государственных или муниципальных нужд.

5.4. Вещные права на землю

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

Право собственности на землю является главенствующим в системе вещных прав на земельные участки, поскольку только у собственника содержится полный набор правомочий по владению, пользованию и распоряжению землей. Однако наряду с правами собственности имеется ряд других правовых форм, составляющих титул прав на землю, которые легализованы в современном российском законодательстве в качестве вещных прав. Ими, в частности, являются право пожизненного наследуемого владения земельным участком, право постоянного (бессрочного) пользования им и сервитута.

Анализ современного земельного и гражданского законодательства позволяет сделать следующие выводы.

1. Поскольку вещные права на землю являются производными от права собственности, то можно сделать вывод о том, что другие вещные права всегда уже права собственника. В частности, если собственник обладает полной свободой владения, пользования и распоряжения земельным участком, то землепользователь, к примеру, обязан испра-

шивать 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. Вместе с тем 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 (ч. 3 ст. 216 ГК РФ).

Лицо, обладающее вещными правами на земельный участок, не является подчиненным собственнику и имеет право на защиту от вмешательства последнего, осуществляемого с нарушением закона, поскольку земельные правомочия осуществляются субъектами земельных правоотношений своей волей, в своем интересе (ч. 2 ст. 1 ГК РФ) и по своему усмотрению (ч. 1 ст. 9 ГК РФ), а произвольное вмешательство в чьи-либо частные дела недопустимо (ч. 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 возмещении убытков и денежной компенсации морального вреда, причиненных незаконным вмешательством собственника земельного участка в дела лица, обладающего вещными правами на земельный участок.

4. В отношениях между отдельными представителями вещных прав они обладают таким же абсолютным характером, как и права собственности на земельный участок¹. 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 владелец его ясно не обозначил такой подход; располагаться на этом участке или складировать какие-либо предметы и др. В силу этого вещные права:

✓ 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 непредусмотренные законом отступления от них не допускаются;

¹ Указ Президента РФ от 16.05.1997 №485 «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами» (в ред. от 26.03.2003) // СЗ РФ. 1997. №20. Ст. 2240; 1999. № 45. Ст. 5418; 2003. № 13. Ст. 1229.

✓ 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 продвижения или переезда 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:

✓ по видам земель, принадлежащих тем или иным лицам на основе вещных прав. Например, право пожизненного наследуемого владения фермера земельным участком имеет значительную специфику по отношению к праву **пожизненного наследуемого владения участком гражданина**, проживающего в городе, в силу целевого значения земель, на которые распространяется это обладание;

✓ 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;

✓ по интересам, во исполнение которых предусмотрены данные вещные права. Например, сервитута (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 проезда автомашин, 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;

✓ 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 подлежат 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* (ч. 1 ст. 216, ст. 266, 267 ГК РФ и ст. 21 ЗК РФ) отличается от иных вещных прав следующими основными особенностями:

- ✓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;

- ✓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;

- ✓узким кругом субъектного состава правоотношений по владению земельным участком на праве **пожизненного** наследуемого владения. Поскольку наследователем 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;

- ✓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 способностей и имущества для осуществления предпринимательской деятельности на земельном участке (ст. 34).

Право пожизненного наследуемого владения было введено в законодательство как наиболее близкое к праву собственности на землю.

2. Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком имеет следующие отличительные черты:

✓ более широкий круг субъектов данного вида правоотношений, поскольку законом прямо указывается, что в круг этих субъектов могут входить не только граждане, но и организации, обладающие правами юридического лица (ч. 1 ст. 268 ГК РФ и ст. 20 ЗК РФ);

✓ 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 (ч. 1 ст. 268 ГК РФ). Право же пожизненного владения на этот участок может быть приобретено и на основании завешания прежнего владельца, сделанного в установленном законом порядке;

✓ 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, принадлежащее собственнику земельного участка, на котором оно находится, к приобретателю здания (сооружения) переходят права на земельный участок, определяемые соглашением сторон (ст. 273 ГК РФ). При прекращении же права пользования земельным участком, если стоимость недвижимости явно превышает стоимость участка, находившегося в пользовании собственника недвижимости, суд может установить условия пользования земельным участком на новый срок (ч. 2 ст. 272 ГК РФ). Такой производности не наблюдается в правоотношениях владения землей на праве пожизненного наследуемого владения, поскольку возникновение права собственности на недвижимость не может повлечь за собой возникновение права пожизненного наследуемого владения земельным участком, на котором расположено это строение;

✓ 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 неиспользуемых под строительство земель под посадку картофеля гражданам или 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.

Бывают частные и публичные сервитуты. Частный сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством. Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом РФ, субъекта РФ и 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.

Сервитут может устанавливаться по соглашению между собственниками земельных участков или решением суда.

Собственник земельного участка вправе требовать, в том числе в судебном порядке, предоставления **сервитута** для обслуживания своего земельного участка.

Сервитуты могут устанавливаться для: прохода или проезда через земельный участок; использования земельного участка для прокладки и ремонта коммунальных или индивидуальных инженерных, электрических и других линий и сетей; проведения дренажных работ на земельном участке, забора воды и водопоя на земельном участке; прогона скота через земельный участок; сенокоса или пастбы скота на земельном участке в периоды, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям; временного пользования земельным участком для производства изыскательских, исследовательских и других работ, ремонтно-строительной полосы на земельном участке; возведения здания, строения, сооружения определенной высоты на соседнем земельном участке, создания на земельном участке защитных лесных насаждений и иных природоохранных объектов; иные сервитуты.

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 законом. За сервитуты,

установленные в пользу сельских жителей и их объединений, плата не взимается.

Сервитут может устанавливаться на земельный участок на любом праве и может быть временным или постоянным. Сервитуты подлежат государственной регистрации. Сервитут сохраняется при переходе земельного участка к другому лицу. .

По требованию собственника земельного участка, обремененного сервитутом, сервитут может быть прекращен ввиду отпадения 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:

✓ 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;

✓ 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;

✓ 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.;`

✓ 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;

✓ право сервитута носит придаточный характер к основному праву на земельный участок для лица, в пользу которого устанавливает-

ся данный сервитут. С прекращением права этого лица на данный земельный участок прекращается и право сервитута;

✓ 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);

✓ 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 16.02.1995 № 15-ФЗ «О связи» (в ред. от 17.07.1999)¹ предусмотрено установление сервитута в виде возможности прохода или проезда к месту линии электропередач для устранения аварий и проведения ремонтных работ. Данный сервитут является бессрочным и действует до тех пор, пока не будет демонтирована линия электропередач или полностью прекращена ее деятельность.

Сервитут на земельный участок — право ограниченного пользования одним или несколькими соседними участками. Сервитут может устанавливаться по соглашению между собственниками земельных участков или решением суда.

Таким образом, вещные права на землю выражаются в праве пожизненного наследуемого владения земельным участком; в праве постоянного (бессрочного) пользования участком и в праве сервитута (ограниченного пользования соседним земельным участком).

Вещные права являются производными от права собственности на земельный участок, обладая при этом определенной самостоятельностью и независимостью от права собственности.

Разнообразие вещных прав обусловлено их целевым назначением. В частности, пожизненное наследуемое владение преследует цель обеспечить реализацию конституционных прав граждан на свободное хозяйственное использование земель, сохранение преемственности в ведении крестьянского (фермерского) хозяйства и т.д.

5.5. 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

¹ СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 600; 1999. № 2. Ст. 235; № 29. Ст. 3697.

существуют иные основания пользования земельными участками, не имеющими вещный характер.

К числу таковых относятся права на землю, основанные на обязательственных правоотношениях. Главными из них являются *арендные обязательства*, согласно которым арендодатель обязуется передать арендатору на определенный срок на возмездных началах определенный договором аренды земельный участок, а арендатор — использовать данный участок в соответствии с условиями договора; пользование землями при проведении изыскательских работ (ст. 606—625 ГК РФ и п. 6 ст. 22 ЗК РФ)¹.

Обязательства как основания прав на пользование земельными участками имеют следующие особенности;

✓ относительный характер данного вида правоотношений, поскольку они касаются не всех лиц, как это установлено законом относительно вещных прав на землю, а только тех, которые находятся в сфере действия данных обстоятельств. Например, если договором аренды земельного участка установлена обязанность арендатора ограничивать движение транспорта по дорожному полотну, проходящему по данному участку, в определенные периоды времени, то эти обязательства не распространяются на лиц, не входящих в круг договорных отношений;

✓ 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;

✓ договорный характер обязательств по использованию земельных участков. В отличие от них вещные права и обязанности предусмотрены законом и могут изменяться по усмотрению сторон

¹ Постановление Правительства РФ от 03.08.1996 № 926 «Об утверждении Положения о порядке предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха» (СЗ РФ. 1996. № 33. Ст. 3999). См. также: Федеральный закон от 21 июня 2003 г. № 106-ФЗ «О внесении дополнения в ст. 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"» (РГ. 2003. 21 июня); распоряжение вице-мэра Москвы от 02.03.1992 № Ц0-РВМ «Об аренде земли как основной форме земельно-правовых отношений в г. Москве» (в ред. от 11.01.1996) (Вестник Мэрии Москвы. 1994. № 20; Тверская, 13. 1996. Мс 9), а также распоряжение мэра Москвы от 01.10.1996 № 347/1-РМ «О мерах экономического регулирования использования земель Москвы» (в ред. от 25.09.1998), в котором размер арендной платы установлен в зависимости от того, в какой из 69 зон Москвы расположен земельный участок (Вестник Мэрии Москвы. 1996. № 23; 1998. № 21).

лишь в случаях, определенных законом. В частности, право землепользователя на разработку общераспространенных полезных ископаемых значительно уже по 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;

✓ **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 данного договора, без которой этот договор может быть признан недействительным;

✓ установленные законом форма и процедура оформления обязательств как основания возникновения права на землепользование. В частности, устная форма заключения договоров к земельным отношениям неприменима, и заключение сделок, имеющих земельно-правовое содержание, представлено законом в более усложненной форме 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, установление Типовой формы договора купли-продажи (купчей) позволяет уже на стадии заключения этого договора включить в договор необходимые элементы, исключая противоречащие закону условия сделки.

Если возникновение вещных прав на землю устанавливается в административном порядке (решением специально установленных государственных или муниципальных органов) и судом (при решении спора о сервитуте), то заключение договоров земельно-правового характера всецело зависит от усмотрения **сторон**;

✓ 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 участке¹.

Если первый вид прав выражается в одном договоре аренды земельного участка, то второй вид прав может выражаться в различных видах договоров. Например, в договоре подряда на проведение агрохимического обслуживания полей, в договоре на осуществление научно-исследовательских работ, в трудовом договоре работника сельскохозяйственной организации, являющейся собственником земли, со своим работником, который осуществляет эксплуатацию закрепленного за ним участка на условиях арендного подряда и т.д.

Аренда земельного участка имеет значительное сходство с вещными правами на землю, отличаясь от них следующими основными признаками:

✓ срочный характер правоотношений, поскольку 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;

✓ возмездный характер 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, 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, об-

¹ В 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.* 1998. С. 150; *Фомина Л.П.* Трансформация отношений собственности на землю // *Строев Е.С., Никольский С.А., Кирюшин В.И.* и др. *Земельный вопрос.* М.: Колос, 1999. С. 243). Однако решение этого вопроса требует внесения соответствующих изменений в ст. 216 ГК РФ, устанавливающую перечень вещных прав.

ладающее земельным участком на праве собственности или на основе **иных** вещных прав на земельный участок;

✓ **взаимная** регламентация отношений по использованию земель сторонами договора аренды. 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 и 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;

✓ **возможность 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, как предусмотренных законодательством за нарушение договора, **так** и сторонами этого договора. В частности, 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 же 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. Совер-

шение 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.

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 собственником, 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.

Предприятия, учреждения и организации, осуществляющие изыскательские работы, после приведения земельных участков в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, сдают их по акту собственникам, владельцам, пользователям и арендаторам земельных участков.

Предприятия, учреждения и организации, осуществляющие изыскательские работы, которые по технологии их выполнения требуют 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 договорных отношений является определенная функция по использованию земель, такие договоры не подлежат обязательной государственной регистрации. Государственная оценка подобных функций осуществляется в другой форме — в форме лицензирования. В частности, лицензируется деятельность по мелиорации

земель, по обследованию земель на предмет выявления деградированных сельскохозяйственных угодий и др.

Основания прекращения права безвозмездного срочного пользования землей закреплены в ст. 47 ЗК РФ.

Таким образом, наряду с вещными правами на земельные участки существуют и обязательственные правоотношения, порождающие права на эти участки, что имеет определенную правовую специфику.

5.6. Основания и правовые последствия прекращения вещных прав на землю

В соответствии с действующим земельным законодательством земельный участок может быть изъят для государственных и муниципальных нужд, а также ввиду ненадлежащего использования.

Для государственных и муниципальных нужд земельный участок может быть изъят у собственника путем выкупа его Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием по решению, принятому органом исполнительной власти. Собственник должен быть уведомлен об изъятии за год, а также о дате регистрации. Выкуп части участка допускается только с согласия собственника. Выкупная цена, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником участка. В выкупную цену включаются:

- ✓ рыночная стоимость участка и находящегося на нем недвижимого имущества;
- ✓ убытки, причиненные собственнику, включая упущенную выгоду и убытки, которые он несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами.

По соглашению с собственником ему может быть предоставлен другой участок с зачетом его стоимости в выкупную цену.

Если соглашение не достигнуто, то государственный орган, принявший решение об изъятии, предъявляет иск о выкупе участка в суд (не позднее двух лет с момента уведомления об изъятии). Собственник подлежащего изъятию участка владеет, пользуется и распоряжается участком до достижения соглашения о выкупе участка (до принятия решения судом).

Право пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, срочного пользования, аренды и другие права на земельные участки прекращаются по основаниям, предусмотренным договором, из которого они возникли, в порядке, установленном ЗК РФ.

Договор о предоставлении (продаже) органами исполнительной власти или органами местного самоуправления земельного участка гражданину или юридическому лицу может быть расторгнут по инициативе любой из сторон, требованиям органов прокуратуры, специально уполномоченных органов государственной власти по контролю за использованием и охраной земель в случае нарушения условий с последствиями, предусмотренными договором, ЗК РФ и гражданским законодательством.

Расторжение договоров, их изменение производится по соглашению сторон, а при недостижении соглашения — в судебном порядке.

В случае заявления в письменной форме собственника, владельца, пользователя, арендатора земельного участка об отказе от своих прав на него этот земельный участок поступает в состав государственных или муниципальных земель по принадлежности.

В случае совершения собственником, владельцем, пользователем, арендатором земельного участка действий, явно свидетельствующих о его отказе от прав на земельный участок (отъезда, неиспользования земельного участка и др.), этот земельный участок по заявлению органов местного самоуправления, соответствующего земельного комитета принимается на учет как бесхозяйное имущество и регистрируется в Поземельной книге.

По истечении года со дня государственной регистрации земельного участка такой участок по требованию уполномоченных органов на основании решения суда включается в состав государственных или муниципальных земель по принадлежности.

Отказ от прав на земельный участок не влечет за собой прекращения обязанностей собственника, владельца, пользователя, арендатора этого земельного участка до его приобретения другим лицом, но не более года с момента отказа или со дня государственной регистрации как бесхозяйного имущества. На время постановки на учет земельного участка как бесхозяйного имущества такой земельный участок может быть передан в срочное пользование другому лицу.

В отличие от добровольного отказа (ст. 53 ЗК РФ), принудительное прекращение (ст. 54) прав на земельный участок независимо от условий договора и форм собственности производится при: 1) использовании земельного участка не по целевому назначению или не по разрешенному использованию; 2) неустранении нарушений, предусмотренных ЗК РФ, в сроки, установленные предписанием специально
органов й

зованием и охраной земель; 3) неиспользовании всего **земельного** участка сельскохозяйственного назначения или его части, представленных сельскохозяйственным предприятиям, учреждениям и организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам, садоводческим, животноводческим, дачным кооперативам **и** их членам, дачным подсобным хозяйствам в течение года, а собственником земельного участка — в течение трех лет, за вычетом времени на **освоение** земельного участка, мелиоративное строительство, восстановление после стихийных бедствий и иных обстоятельств, исключающих такое использование (ст. 284, 285 ГК РФ); 4) неиспользовании всего или части предоставленного для застройки земельного участка в течение двух лет, если сроки начала и окончания строительства не установлены договором; 5) реквизиции земельного участка; 6) конфискации земельного участка; 7) изъятии (выкупе) земельного участка для государственных или муниципальных нужд (ст. 278—282 ГК РФ); 8) отчуждении земельного участка, который не может принадлежать данному лицу в соответствии с ЗК РФ; 9) обращении взыскания на земельный участок по обязательствам собственника и арендатора этого участка; 10) **неуплате** земельного налога в течение двух лет и непогашении задолженности по уплате земельного налога в течение последующего года.

Прекращение прав собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования земельными участками и их аренды по указанным выше основаниям производится в **следующем** порядке:

- ✓ при выявлении указанных нарушений на виновных граждан или юридических лиц специально уполномоченными органами государственной власти по контролю за использованием и охраной земель налагается штраф;

- ✓ одновременно с наложением штрафа специально уполномоченные органы выносят предупреждение об устранении в срок до трех месяцев допущенных нарушений. При невнесении платежей за землю органы государственной налоговой службы выносят предупреждение и сообщают соответствующим земельным комитетам о принятых мерах. В случае неустранения указанных выше нарушений специально уполномоченные органы государственной власти по контролю за использованием и охраной земель, выявившие нарушения, вносят в орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, предоставившие земельный участок, представления о прекращении прав на этот земельный участок. Прекращение прав на земельный участок не освобождает виновных лиц **от возмещения причиненного** ущерба.

Поэтому прекращение прав на земельные участки в указанных выше случаях производится на основании постановлений органов исполнительной власти или **решений** органов местного самоуправления в соответствии с их компетенцией.

Собственнику, владельцу, пользователю, арендатору земельного участка копия **постановления** или решения вручается в семидневный срок с момента их принятия и в этот же срок направляется в орган государственной регистрации прав на земельный участок.

При несогласии собственника, владельца, пользователя, арендатора земельного участка с постановлением или решением о прекращении прав на земельный участок они вправе заявить об этом в орган, принявший постановление или решение, в 15-дневный срок с момента получения **копии** постановления или решения, а требование о принудительном **прекращении** прав на земельный участок предъявляется в суд. Государственная регистрация прекращения прав на земельный участок не производится до решения суда.

При выявлении **нарушений** на землях, арендуемых у граждан и юридических лиц, штраф налагается на арендатора и ему выносится предупреждение с одновременным уведомлением арендодателя о допущенных нарушениях и необходимости принятия мер по их **устранению** или расторжению договора аренды.

Прекращение права собственности на земельный участок происходит в порядке выкупа, за исключением случаев, предусмотренных земельным законодательством. Выплата выкупных цен может производиться в рассрочку. Сведения о выкупных ценах подлежат опубликованию.

Порядок изъятия участка у собственника (или прекращения прав на участок иных лиц) определяется земельным законодательством. При письменном согласии собственника участок продается с публичных торгов. При несогласии собственника с решением об изъятии орган, принявший решение об изъятии, может предъявить **требование** о продаже участка через суд.

Обращение взыскания на земельный участок по обязательствам его собственника допускается только на основании решения суда.

Иначе может быть обращено взыскание на долю в общем имуществе. В данном случае кредитор участника долевой или совместной собственности вправе при недостаточности у собственника другого имущества потребовать выдела его доли. Если выделение невозможно, кредитор вправе потребовать продажи должником своей доли остальным участникам по цене, соразмерной рыночной стоимости, или в

случае их отказа — продажи этой доли с публичных торгов (ст. 255 ГК РФ).

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, обязательно-правовые и иные.

Основным из них является *вещно-правовой способ*, который реализуется путем предъявления виндикационного иска, негаторного иска, а также (в том числе с предъявлением иска) возмещением ущерба, включая упущенную выгоду.

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.

Основаниями для принятия решения об изъятии земельных **участков** у граждан и юридических лиц для государственных и муниципальных нужд являются генеральные планы поселений, планы зонирования земель и иная утвержденная в установленном порядке градостроительная или землеустроительная документация (ст. 49—52 ЗК РФ).

Изъятием земельных участков с находящейся на них недвижимостью или без нее для государственных и муниципальных нужд считается изъятие земельных участков в государственную или муниципальную собственность по решению федеральных органов исполнительной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов.

Федеральные органы исполнительной власти, органы **исполнительной** власти субъектов РФ и органы местного самоуправления не **вправе изымать** земельные участки в принудительном порядке в целях передачи другим лицам.

Изъятие земельных участков или их частей для **государственных** или муниципальных нужд у собственников **этих участков** осуществляется в порядке выкупа. При несогласии собственника земельного участка с предложенными условиями выкупа, в том числе с возможностью предоставления взамен другого земельного участка, соответствующий орган, принявший решение об изъятии и о выкупе земельного участка, вправе обратиться в суд с иском о принудительном изъятии и выкупе.

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.

Плата (выкупная цена) за земельный участок, **изымаемый** для государственных и муниципальных **нужд**, сроки и условия выкупа определяются соглашением с собственником земельного участка, а в случае его **несогласия** — в судебном порядке (ст. 279—281 ГК РФ).

В соответствии с Положением «О порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства», **утверждённым** постановлением Правительства РФ от 28.01.1993 г. № 77 (в ред. от **07.05.2003**)¹, устанавливается порядок **возмещения** всем землепользователям убытков (включая упущенную выгоду), причиняемых **изъятием** или временным занятием земельных участков, ограничением их прав или ухудшением качества земель, а также потерь сельскохозяйственного производства. Возмещению подлежат:

✓ **стоимость** жилых домов, объектов культурно-бытового назначения, производственных и иных зданий и сооружений или расходы по переносу их на новое место;

✓ **стоимость** плодово-ягодных, защитных и иных выращенных хозяйством многолетних насаждений;

✓ **стоимость** незавершенного производства (вспашки, внесения удобрений, посева и других **работ**);

✓ стоимость урожая сельскохозяйственных культур, а также другие **убытки** землепользователей, связанные с изъятием земельных участков или временным занятием их.

В соответствии с ЗК РФ убытки, причиненные изъятием (выкупом) или временным занятием земельных участков для государственных, муниципальных и **общественных нужд, а также ограничением прав** пользователей **земли** (кроме случаев установления **охранных зон** и округов санитарной охраны земель, указанных в ЗК РФ) или ухудшением качества земель в результате деятельности предприятий, учреждений, организаций и **граждан**, подлежат возмещению **в полном объеме** (включая упущенную выгоду) **в расчете** на предстоящий период, необходимый для восстановления нарушенного производства пользователями земли, понесшими эти убытки.

Возмещение убытков, включая упущенную выгоду, производится предприятиями, **учреждениями и организациями**, которым отведены **земельные** участки, а также предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, деятельность которых вызывает ограничение прав пользователей земли или ухудшение качества **их земель** (ст. 57).

Потери сельскохозяйственного производства, **вызванные** изъятием сельскохозяйственных **угодий** для использования **их в целях**, не связанных с ведением сельского хозяйства, подлежат возмещению в трехмесячный срок после принятия решения о предоставлении земельного участка либо изменения его целевого назначения (ст. 58).

Потери сельскохозяйственного производства **возмещаются**:

✓ **лицам**, которым **предоставляются сельскохозяйственные угодья** из государственных или муниципальных земель для целей, **не связанных** с ведением сельского и лесного **хозяйства**;

✓ **лицам**, вокруг объектов которых устанавливаются охранные, санитарные, защитные зоны, за исключением случаев, предусмотренных **ЗК РФ**.

Потери сельскохозяйственного производства **возмещаются в случаях**, когда земельные участки предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование или в собственность бесплатно. В случаях продажи или сдачи в аренду земельных участков, **находящихся в государственной или муниципальной собственности, эти потери включаются в стоимость земельного участка**¹.

¹ В Приложении № 1 к постановлению Правительства РФ от 28.01.1993 № 77 даны нормативы стоимости освоения новых земель взамен изымаемых сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд, которые **введены с 1 января 1996 г.** постановлением Правительства РФ от 27.11.1995 № 1176 / // СЗ РФ, 1995, № 49, Ст. 4808.

При расчете потерь используются нормативы стоимости освоения новых земель и улучшения существующих угодий с целью производства сельскохозяйственной и лесохозяйственной продукции в объёме, не менее получаемого на изымаемых земельных участках или ранее получаемого до снижения их качества.

Порядок и размеры возмещения потерь сельскохозяйственного производства устанавливаются Правительством РФ.

Средства, поступающие в порядке возмещения потерь сельскохозяйственного производства, а также полученные от продажи или сдачи в аренду государственных, муниципальных земельных участков и земель запаса, зачисляются в бюджет субъекта РФ или местного самоуправления по принадлежности.

Законодательством определено, 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 если необходимость в этих землях отпадет или по окончании срока использования, обязаны своими силами и за свой счет привести их в состояние, пригодное для использования в сельском хозяйстве, и возратить их по решению соответствующей администрации прежним пользователям.

Новые пользователи, которым предоставляются земельные участки, возмещают собственникам, землевладельцам, землепользователям и арендаторам расходы по освоению новых земель взамен **изымаемых** сельскохозяйственных угодий.

Убытки граждан, связанные с изъятием или временным занятием земельных участков, предоставленных им в пользование в сельских поселениях, возмещаются в порядке, установленном земельным законодательством (ст. 57, 62 ЗК РФ).

При изъятии или временном занятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд возмещаются:

- ✓ стоимость неиспользованных затрат (вспашки, внесения удобрений, посева и других работ), определяемая по расценкам на аналогичные работы, действующим на государственных сельскохозяйственных предприятиях, расположенных в данной местности, и по

различным ценам на семена, минеральные удобрения и другие материалы;

✓ стоимость принадлежащих гражданам на праве частной собственности земельных участков, строений и устройств (домов, сараев, погребов, колодцев и пр.) и подлежащих сносу в связи с отводом в поселения земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Основой определения цены конкретных земельных участков и строений служат рыночные цены.

В соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 27.01.1984 «О возмещении гражданам стоимости принадлежащих им жилых домов, строений и устройств, подлежащих сносу в связи с изъятием земельных участков для государственных и общественных надобностей и утверждения нормативов для определения плодородных насаждений и посевов»¹, а также ст. 280 ГК РФ указанным лицам либо выплачиваются причитающиеся суммы городской, районной администрацией или предприятиями, организациями и учреждениями, которым отведен земельный участок, либо по желанию граждан и членов их семей им предоставляются квартиры по существующим нормам.

Убытки, причиненные нарушением прав собственников, подлежат возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством (ст. 62 ЗК РФ).

Собственнику земельного участка должна быть возмещена рыночная стоимость земельного участка, если ему не предоставлен бесплатно в собственность равноценный земельный участок (ст. 63 ЗК РФ).

Некоторые вопросы возмещения убытков регламентируются в Жилищном кодексе РСФСР, который был принят 24 июня 1983 г. (в ред. от 28.03.1998)².

Возможность переноса домов и строений с учетом их технического состояния определяется в каждом отдельном случае городской, районной администрацией с учетом заинтересованных организаций.

Снос жилых домов, принадлежащих гражданам на праве собственности, в связи с отводом земельных участков для государственных и муниципальных нужд допускается в каждом отдельном случае лишь с разрешения соответствующей краевой, областной администрации, администрации Москвы, Санкт-Петербурга и других городов.

¹ СП РСФСР. 1984. № 4. Ст. 28.

² ВВС РСФСР. 1983. № 28. Ст. 883; СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1467.

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 только в благоустроенных **домах**.

При этом жилая площадь предоставляемых квартир не должна **быть** меньше **установленных** норм жилой площади в расчете на одного человека.

Независимо от возмещения стоимости сносимых строений или предоставлений квартир, указанным **гражданам** выплачивается стоимость плодово-ягодных насаждений и посевов.

В целях сохранения **сельскохозяйственных** угодий, а также обеспечения необходимого уровня сельскохозяйственного производства и **в соответствии с ЗК РФ** установлено, что предприятия, организации, учреждения, **которым** отводятся для строительства и иных несельскохозяйственных нужд земельные участки, занятые сельскохозяйственными угодьями, возмещают потери сельскохозяйственного производства, связанные с **изъятием** этих участков у местной администрации, в ведении которой находятся эти земли.

Средства, поступающие в порядке возмещения потерь сельскохозяйственного производства, зачисляются в бюджет сельской, поселковой, районной и городской администрации в соответствии с их компетенцией и используются для освоения новых земель, улучшения сельскохозяйственных угодий, повышения плодородия почв, продуктивности земель, проведения работ по улучшению и восстановлению угодий, подверженных **различным** видам деградации и консервации, а также для проведения проектно-изыскательских работ, связанных с осуществлением этих мероприятий.

Для **определения** размеров убытков и потерь сельскохозяйственного производства, связанных с **изъятием** земельных участков или временным занятием их, **соответствующая** администрация образует оценочные комиссии в составе члена районной (городской) администрации, городского (районного) инспектора по использованию и охране **земель**, представителей финансового и коммунального отделов районной (городской), сельской, поселковой администрации, соответствующего субъекта права, из земель которого производится изъятие или **временное занятие** участка, представителя **предприятия**, организации, учреждения; **заинтересованного** в отводе земельного участка, а также представителя **других** организаций по усмотрению районной (городской) администрации.

В результате работы комиссии составляется акт с указанием размера убытков, подлежащих возмещению собственникам, земледельцам, **землепользователям** и арендаторам, и потерь сельскохозяйственного производства. Акт рассматривается и утверждается районной (городской) администрацией.

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.

Право пользования землей **у** нового субъекта возникает после оформления и выдачи ему государственного акта (договора) на соответствующее право.

Кроме изъятия земель для государственных и муниципальных нужд действующее законодательство допускает изъятие у пользователей земель излишков земельных участков, превышающих установленные размеры пользования в несколько раз, особенно после перехода к рыночным земельным отношениям.

Изъятие излишков возможно только в порядке перепланировки застроенных кварталов **в зоне** индивидуальной **застройки согласно** проекту планировки и застройки города (поселка).

В случае принудительного изъятия излишков **большемерных** земельных участков землепользователи получают возмещение убытков в таком же порядке, как и при изъятии земель для государственных и муниципальных нужд. Если на изымаемой части участка находятся какие-либо строения и насаждения, принадлежащие указанным субъектам, они имеют право по своему выбору либо **перенести** их на оставшуюся часть земельного участка, либо взыскать их **стоимость с** **нового** пользователя, к которому перейдет земля.

В случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий и при **иных** обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, земельный участок или его часть по решению органов государственной власти могут быть изъяты для государственных и муниципальных нужд у собственника земельного участка в порядке, установленном законом, с возмещением убытков (реквизиция).

Лицо, у которого реквизированы земельный участок или его часть, вправе при прекращении действий обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, требовать по суду возврата ему этого земельного участка.

В случае невозможности возврата реквизированного земельного участка собственнику возмещается стоимость этого земельного участка.

В случаях, предусмотренных законом, земельный участок может быть безвозмездно изъят у собственника, владельца, пользователя, арендатора по решению суда в виде санкции за совершенные преступления или иные правонарушения (конфискация). Конфискация может быть произведена в административном порядке в случаях, предусмотренных ЗК РФ за следующие умышленные или систематические нарушения земельного законодательства:

- загрязнение земель радиоактивными и химическими веществами, производственными отходами, сточными водами, заражение бактериально-паразитическими и карантинными вредными организмами, засорение сорными растениями;
- невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель, охране почв от ветровой и водной эрозии, предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв, а также использование земель способами, **приводящими** к порче и уничтожению плодородного слоя почвы, природных ресурсов, археологических объектов и объектов историко-культурного наследия;
- использование земель способами, приводящими к уничтожению или систематическому повреждению иных природных ресурсов;
- нарушение установленного режима использования земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного назначения, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению;
- использование земель способами, приводящими к причинению вреда здоровью людей или созданию реальной угрозы причинения такого вреда;

- неиспользование земельных участков сельскохозяйственного назначения в течение трех лет подряд и др.

В соответствии с 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 (ст. 27).

57. Документы, удостоверяющие права на земельные участки и их государственная регистрация

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, а также, событий, с которыми закон связывает возникновение права на земельные участки и **обязанностей** по их использованию.

Возврат земельных участков гражданам и юридическим лицам Российской Федерации, у которых они были изъяты до **1991 г.**, не допускается. Они вправе приобрести земельные участки на общих основаниях или особых условиях, установленных федеральными законами.

Гражданин или юридическое лицо, получившие в установленном законом порядке земельный участок в собственность, обязаны юридически документально удостоверить свою земельную собственность (ст. 26 ЗК РФ).

Права граждан и юридических лиц — не собственников земельных участков юридически оформляются иными документами. Так, Правительство РФ 19 марта 1992 г. утвердило форму Договора аренды земель **сельскохозяйственного** назначения и Договора временного пользования землей сельскохозяйственного назначения, **к** которым **имеется** по три приложения.

Право **юридических** лиц на постоянное (бессрочное) пользование земельными участками, а граждан — на пожизненное наследуемое владение удостоверяется особым государственным актом (см. распоряжение вице-мэра Москвы от **02.03.1992 № 110-РВМ** «Об аренде земли как основной форме земельно-правовых отношений в г. Москве» (в ред. от 11.01.1996)¹ (вместе с Договором о предоставлении участка в пользование на условиях аренды).

Земля приравнена действующим законодательством к недвижимому имуществу. В настоящее время принят **Федеральный закон от 21.07.1997 N° 122-ФЗ** «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от **09.06.2003**)².

Государственная регистрация является единственным **доказательством** существования зарегистрированного права на землю. 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 на недвижимое имущество и сделок с ним проводится учреждением юстиции по месту нахождения недвижимого имущества в пределах регистрационного округа. Данные права будут регистрироваться в Едином государственном реестре прав³.

За осуществление государственной регистрации взимается плата, утвержденная постановлением Правительства РФ от 26.02.1998 **№ 248** «Об установлении максимального размера платы за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и за предо-

¹ Вестник Мэрии Москвы. 1994. №20; Тверская, 13. 1996. №9.

² **СЗ РФ**. 1997. №30. Ст. 3594. 2001. № 11. Ст. 997; № 16. Ст. 1533; 2002. № 15. Ст. 1377; 2003. № 24. Ст. 2244. См.: **Федеральный закон от 05.03.2001 №20-ФЗ** «О внесении изменения в статью 24 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"» (**СЗ РФ**. 2001. **№ 11**. Ст. 997), а также **федеральные законы от 11.04.2002 № 36-ФЗ** (**СЗ РФ**. 2002. № 15. Ст. 1377) и от 09.06.2003 №68-ФЗ (**СЗ РФ**. 2003. № 24. Ст. 2243) и Постатейный комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». М., 1999.

³ См.: постановление Правительства РФ от **18.02.1998 № 219** «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 03.10.2002) // **СЗ РФ**. 1998. № 8. Ст. 963; 1999. № 52. Ст. 6416; 2002. № 41. Ст. 3983; а также Правила ведения книг учета документов и дел правоустанавливающих документов при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (РГ. **ХЮ2 24 янв.**)

ставление информации о зарегистрированных правах» (в ред. от 16.07.2002)¹. Этим Постановлением установлено, что максимальные размеры платы за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним составляют: для физических лиц — **3-кратный установленный** законом минимальный размер оплаты труда; для **юридических лиц** — **50-кратный установленный законом минимальный** размер оплаты труда. Максимальный размер платы за **государственную** регистрацию прав на **предприятие** как имущественный комплекс и сделок с ним — **200-кратный установленный законом минимальный размер** оплаты труда.

Максимальные размеры платы за предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество **установлены: для физических лиц** — **25%** минимального размера **оплаты** труда; **для юридических лиц** — минимальный размер оплаты труда.

Максимальный размер платы за предоставление информации о зарегистрированных правах на предприятие как имущественный **комплекс** составляет **3-кратный установленный законом минимальный** размер оплаты труда.

Права на недвижимое имущество, возникшие до **момента** вступления в силу названного Федерального закона, признаются **юридически** действительными при **отсутствии** у них государственной **регистрации**, введенной по названному **Закону**.

До введения нового порядка ведение государственного земельного кадастра, регистрация и оформление документов о правах на земельные **участки** и **прочно** связанную с ними недвижимость по единой **системе** на **всей** территории РФ осуществляли органы **Государственного комитета** РФ по земельной политике и его территориальные органы на **местах** (ныне Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости).

Государственная регистрация прав на земельный участок **осуществляется** по месту расположения земельного **участка** и включает **внесение** в Государственный реестр (Поземельную книгу): **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 **наложе-**

¹ СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1121; 2002: № 29. Ст. 2968.

нии 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 федеральными законами и законами субъектов РФ.

Государственная регистрация сделок с земельными участками осуществляется при наличии плана земельного участка, являющегося предметом сделки. Она проводится в 10-дневный срок с момента поступления в орган регистрации всех необходимых документов о правах на земельный участок.

О произведенной государственной регистрации прав на земельный участок выдается удостоверение с указанием в нем сведений о регистрации с указанием даты и номера регистрационной записи на документ, представленный для государственной регистрации.

Основанием для отказа в государственной регистрации прав на земельный участок или сделок с ним являются: отсутствие постановления органа исполнительной власти для решения органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка из государственных или муниципальных земель, договора, свидетельства о праве собственности на земельный участок, документа об оплате земельного участка в случае предоставления его из государственных и муниципальных земель за плату, других документов, предусмотренных федеральными законами о государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ней; прямой запрет на предоставление земельного участка из земель, изъятых из гражданского оборота или ограниченных в гражданском обороте; отсутствие в предоставленных документах сведений, предусмотренных ЗК РФ; наличие в органе государственной регистрации документов, свидетельствующих о наличии спора о принадлежности данного земельного участка; изменение целевого назначения земельного участка с нарушением установленных правил; наличие в органе государственной регистрации постановления органа исполнительной власти об изъятии земельного участка; нарушение установленных норм общей площади земельного участка в результате сделки, отсутствие документа об уплате регистрационного сбора; наличие спора о границах земельного участка и его принадлежности подтверждается определением суда, арбитражного суда о принятии дела к производству либо документом, выданным органом, уполномоченным рассматривать указанные споры в административном порядке.

Законом определены документы о правах на земельные участки.

1. Предоставление земельных участков на любом праве гражданам и юридическим лицам из государственных и муниципальных земель, в том числе приватизация этих земельных участков, оформляется постановлениями уполномоченных органов исполнительной власти или решениями органов местного самоуправления и договорами, в которых устанавливаются права и обязанности сторон, правовой статус земельных участков, обременения, сервитута и основания для расторжения договора.

В законодательстве оговорена обязательность государственной регистрации прав на земельные участки.

Права граждан, юридических лиц, государства и муниципальных образований на земельные участки в целях их защиты и честного ведения дел подлежат государственной регистрации. Записи о правах и обязанностях собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков в документах государственной регистрации являются основными и правоустанавливающими в суде доказательствами.

Государство не гарантирует защиту и неприкосновенность незарегистрированных прав на земельный участок.

Закон устанавливает момент возникновения права на земельный участок. Права на земельные участки возникают с момента государственной регистрации соответствующих прав на них. План земельного участка является обязательным приложением к документам, необходимым для регистрации прав. Право собственности и другое право граждан и юридических лиц на земельные участки, передаваемые из государственных и муниципальных земель, возникают после установления границ на местности, составления планов и описей земельных участков и их государственной регистрации.

Активное формирование рынка земли требует его законодательного оформления¹.

Основой недвижимости является земельный участок.

¹ Кузнецов А.В. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (Государство и право. 1998. № 2. С. 59—65); Сыродоев Р.А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество (Государство и право. 1998. № 8. С. 90—97); см. также: Кузнецов А.В., Герман Г. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (постатейный, с применением нормативных актов). М., 1998.

Статья 131 ГК РФ сформулировала основополагающие нормы о государственной регистрации прав на недвижимое **имущество и сделок с ним**.

Постановления органов исполнительной власти или решения **органов** местного самоуправления об отказе **в** предоставлении земельных участков гражданам и юридическим лицам могут быть обжалованы в суд. Просрочка в рассмотрении заявлений приравнивается к отказу в предоставлении земельных участков.

При рассмотрении дела суд имеет право вынести решение, подтверждающее обоснованность отказа в предоставлении земельного участка или **неправомерность** отказа. Решение суда в последнем случае является основанием для оформления права на земельный **участок** и подлежит исполнению в установленном законом порядке.

Ограничение оборотоспособности земельных участков предусмотрено в ст. 27 ЗК РФ.

(?) **Контрольные вопросы**

1. В чем состоит понятие собственности на землю в экономическом и юридическом смыслах?
2. Каковы правомочия собственников земли, и в чем содержание этих правомочий?
3. Какие существуют виды земельной собственности по законодательству России?
4. В чем специфические черты права государственной собственности на землю?
5. Какова специфика права собственности общественных организаций?
6. В чем состоит специфика права частной собственности граждан на земельные участки?
7. В чем специфика права частной собственности на землю юридических лиц?
8. Каковы характерные черты права муниципальной собственности на землю?
9. Каковы основания возникновения, изменения и прекращения права собственности на землю?
10. Что такое вещные права в земельном праве?
11. В чем право пожизненного наследуемого владения?
12. Каково право бессрочного (постоянного) пользования земельным участком?
13. Что такое сервитуты?
14. Какие существуют иные, кроме вещных, права на землю?
15. Как происходит аренда земель и использование земельных участков для изыскательских работ?

16. Каковы основания и правовые последствия прекращения вещных и иных прав на землю?

17. Каковы документы, удостоверяющие права на земельные участки?

18. В чем правовое значение государственной регистрации прав на земельные участки?

ГЛАВА 6

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СДЕЛОК С ЗЕМЛЕЙ

6.1. Понятие земельно-правовых сделок

Современная рыночная экономика предопределяет наличие рынка земли. Но введение рыночного оборота земли — процесс исключительно сложный и противоречивый и должен осуществляться на принципе приоритета земельно-правового регулирования, при котором отчуждение земельной недвижимости разрешается только в случаях, прямо определенных земельным законодательством. Этот принцип, должен быть основополагающим для земельного рынка России, который еще только начинает функционировать¹.

Современный оборот земли должен быть частно-публичным, поэтому его следует регулировать земельным законодательством на основе общих положений гражданского законодательства о сделках с землей (ст. 27 ЗК РФ).

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.

Вопрос о земельно-правовых сделках недостаточно был разработан и в дореволюционном законодательстве, а уж современная земельно-правовая наука, недавно вышедшая из-под запретов монопольного положения государственной собственности на землю, имеет многочисленные пробелы в разработке данной проблемы.

¹ См.: постановление Правительства РФ от 18.02.1998 №219 «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 03.10.2002) // СЗ РФ. 1998. № 8. Ст. 963; 1999. № 52. Ст. 6416; 2002. № 41. Ст. 3983.

Земельно-правовые сделки имеют смешанный правовой режим, поскольку они одновременно регулируются и нормами гражданского, и нормами земельного права Российской Федерации¹,

В ст. 36 Конституции РФ сказано, 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 ч. 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 ч. 2 ст. 1 ГК РФ граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своих интересах. 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 для граждан и предпринимателей предусмотрено рядом нормативно-правовых актов в сфере экологопользования.

Частная собственность на землю предполагает существование земельного рынка. Каким ему быть?

В цивилистическом понимании земельный рынок — это стихийная саморегулирующаяся сфера, живущая по законам свободной рыночной экономики. Однако очевидно, что закон обязан придать земельному рынку статус регулируемого, чтобы избежать в России формирования мафиозно-спекулятивных структур на земельном рынке. Поэтому государство должно взять на себя контроль за регулированием цен при заключении сделок с землей².

¹ Приказ Минюста России от 27.06.2003 № 152 «Об утверждении Инструкции о порядке государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в кондоминиумах» // РГ. 2003. 12 июля.

² См.: Александров В.А. Землю снова выставляют на торги. Но только политические // РГ. 2000. 2 марта.

Переход от командно-административной системы в **регуливании** земельных отношений к рыночным земельным отношениям **сделал** возможным применение методов правового регулирования гражданских **отношений** к сфере регулирования земельных отношений. Однако нормы гражданского права действуют в этой сфере не **непосредственно**, а в трансформированном виде, значительно преобразуясь, так как **учи-**тывают требования земельного законодательства. Поэтому нормы гражданского права соотносятся с нормами земельного права как **об-**щее 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.

Высказанная в юридической литературе точка зрения о **полной** свободе земельного рынка в Российской **Федерации** не может быть признана правильной, так как при этом забывают, что земля **является** особым имуществом и оборот земли (особенно в отношении **земель** сельскохозяйственного назначения) должен осуществляться при **стро-****жайшем** правовом регулировании земельным законодательством.

Так, если в 1996 г. в России было совершено 500 **тыс. сделок** с земельными участками, то в 1999 г. — 5,2 **млн**¹.

Особый порядок купли-продажи земельных участков был установлен для, городских и сельских поселений Указом **Президента РФ** от 26.11.1997 **№ 1263** «О продаже гражданами и юридическими лицами предназначенных под застройку земельных участков, **расположенных** на территориях городских и сельских поселений или права их аренды»².

В силу вышесказанного на сделки с землей распространяются общие и особенные правила, которые мы рассмотрим по отдельности.

Вообще под сделками понимают действия людей, направленные на установление, изменение или прекращение прав и **обязанностей**.

Понятие *сделки* — одно из основных понятий права. Уже в римском праве существовало несколько разных **значений** понятия «сделка». Во-первых, это означало торговлю, промысел, торговую сделку. Во-вторых, дело (судебный процесс), свое или чужое, которым занято данное лицо. В-третьих, означало возмездную сделку, возмездный договор и противопоставлялось дарению.

В конце XVIII в. понятие сделки стало входить в русский юридический обиход, хотя сам термин «сделка» еще не фигурировал в лите-

¹ РГ. 2001. 30 окт.

² СЗ РФ. 1997. № 48. Ст. 5546 (в настоящее время этот Указ утратил силу в связи с **принятием** З КРФ).

ратуре. Так, Радищев в своем проекте Гражданского уложения выделяет понятие сделки. Он указывает, что права приобретаются в результате деяний недозволенных и деяний дозволенных, пишет по поводу дозволенных: «Но дабы деяние могло произвести право, то нужно, чтобы человек объявил на то свое волеизъявление, 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 соизволения, исключая то, что запрещено законом или что оскорбляет благонравие». Уже Радищев разграничивает одностороннюю сделку и договор. Договор он определяет как «обоюдное или взаимное соизволение приобрести право или оным поступиться».

В советском гражданском праве понятие сделок активно разрабатывалось, и на сегодняшний момент необходимо отметить, что **определения** сделки, приведенные в ст. 41 ГК РСФСР 1964 г. и в ст. 26 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик, идентичны определению сделок, которое **содержится в ст. 153 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** сделки противостоят событиям, т.е. обстоятельствам, не зависящим от воли **лица (например,** явлениям стихийного характера — пожару, урагану, наводнениям);
- действие правомерное, т.е. не нарушающее нормы объективного гражданского права, а также чьи-либо субъективные гражданские права. Этим сделки отличаются от действий **противоправных** — деликтов (причинение вреда жизни и здоровью граждан, а **также** имуществу другого лица);
- действие целенаправленное, т.е. волевое. Это позволяет **противопоставить** сделки **поступкам** — действиям, **лишенным** 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, как было выяснено ранее, придает им **особый специальный** характер), иными словами, общие правила земельно-правовых сделок, то, на наш взгляд, нужно выделить прежде всего **следующие**.

1. Земельно-правовая сделка может быть совершена только 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 их законных представителей.

.. 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 опекуны).

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: подача оферты офертантом акцептанту; акцепт, подаваемый акцептантом офертанту в ответ на его оферту; регистрация сделки в местной администрации и т.п.

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 мнимую (ничтожную) 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 регистрации в местной администрации. Однако, если данная последовательность нарушена и вначале осуществляется регистрация купчей, а потом ее нотариальное заверение, то это является основанием оспаривания ее в суде.

Местная администрация, которая осуществляет сделки по купле-продаже земельных участков, воспользовавшись правовым вакуумом в связи с отменой большей части статей действовавшего ЗК РФ, сильно осложнила процедуру заключения этих сделок, поставив перед гражданами — собственниками земельных участков множество преград на пути осуществления их конституционного права по распоряжению принадлежащими им земельными участками, установив сложнейшую процедуру для его реализации.

Для того чтобы убедиться, сколь высокого уровня достиг бюрократизм, граничащий с абсурдом, достаточно перечислить множество различных справок и документов, которые необходимо представить гражданину, решившему продать собственный земельный участок.

После предоставления в земельный комитет необходимых материалов тот посылает на место геодезиста (землеустроителя) для осуществления кадастровой оценки земельного участка. Для чего собственник земельного участка пишет заявление на имя председателя комитета по земельным ресурсам и землеустройству о подготовке кадастрового дела на принадлежащий собственнику земельный участок и выдает **план** участка для оформления купли-продажи (дарения) земельного участка, гарантируя оплату этой процедуры.

Так, если кадастровая служба при измерении земельного **участка** найдет разницу между планом земельного участка БТИ более чем в 50 метров, этого будет достаточно, чтобы вновь вызвать БТИ для повторного составления плана и для повторного получения нового свидетельства о праве собственности на земельный участок. Спрашивается, при чем же **здесь** собственник земельного участка?

Стоимость всего земельного участка и каждого квадратного метра определяются исходя из земельно-кадастровых карт, составленных много лет тому назад и почти не уточняющихся. Невольно возникает вопрос: зачем же вызывать геодезистов и снова платить деньги? **Неудивительно**, что при такой оценке земельных участков квадратный метр земли может стоить неодинаково. Здесь нет преград на пути к произволу;

✓ *по содержанию* земельно-правовой сделки, в которой должны **быть** отражены существенные ее условия, а последние можно подразделить на:

а) установленные законом. Так, при продаже земельных участков в ходе приватизации государственных или муниципальных предприятий в плане приватизации **должны** быть отражены: ситуационный план земельного участка; данные об его границах, размерах, местоположении; экологических и инженерно-геологических условиях и др.

б) При переходе имущества в порядке наследования или дарения взимается специальный налог с этого имущества в соответствии с **Законом** РФ от 12.12.1991 № 2020-1 «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения» (в ред. от 30.12.2001)¹.

в) При совершении этих сделок необходимо знать, что если общая стоимость переходящего в собственность **физического** лица имущества **превышает** необлагаемый минимум (при наследовании он составляет 850-кратный минимальный размер оплаты труда, а при дарении — 80-кратный), взимается указанный налог. Поэтому очень важно произвести правильную оценку имущества.

Государственная налоговая служба РФ в письме от 24.12.1993 № НП-4-02/200н «О налогообложении продажи земельных участков и других операций с землей»² разъясняет, что с доходов, получаемых гражданами от **продажи** земельных участков или земельных долей, уплачивается подоходный налог в **установленных** размерах;

б) устанавливаемые сторонами. Например, каждая из сторон вправе определить в качестве существенного условия земельно-правовой сделки состояние земельного участка в момент продажи; порядок передачи проданного земельного участка; освобождения его от хранящихся на участке материалов и т.п.;

✓ *по продаваемому объекту*. Например, **не** подлежат продаже земли общего пользования в населенных пунктах (площади, улицы, проезды, дороги и т.п.); земли заповедников, памятников природы, национальных природных и дендрологических парков, ботанических садов; земли оздоровительного и историко-культурного назначения; земли, **предоставленные** для ведения сельского хозяйства, использования и охраны недр; земли, зараженные опасными веществами и подверженные биогенному заражению, и др.

¹ ВВС РСФСР. 1992. № 12. Ст. 593; 1993. № 14. Ст. 486; СЗ РФ. 1995. № 5. Ст. 346; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

² Экономика и жизнь. 1994. № 2.

Специальные правила земельно-правовых сделок заключаются в следующем.

1. *Земельно-правовые сделки совершаются под контролем государства, полномочия которого осуществляют органы местной администрации*, т.е. надведомственные органы. В частности, сделки купли-продажи и аренды земли подлежат обязательной государственной регистрации в едином государственном реестре учреждениями юстиции (п. 1 ст. 131 ГК РФ)¹; сделки приватизации земельных участков приватизируемых предприятий через конкурс или аукцион осуществляются через комитеты по управлению имуществом и фонды имущества; договоры залога земельных участков подлежат нотариальному удостоверению и т.п.

В соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 09.06.2003)² этот процесс определяется межведомственной комиссией, ею выдается заключение, которое подписывается десятью членами.

Для осуществления регистрации в каждом районе создана регистрационная палата³.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним — юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с ГК РФ.

Государственная регистрация является единственным доказательством осуществления зарегистрированного права на недвижимое имущество, которое может быть оспорено только в судебном порядке.

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594. СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 773; № 34. Ст. 4025; Ст. 4026; 1997. № 43. Ст. 4903; 1999. № 28. Ст. 3471; № 51. Ст. 6288; 2001. № 17. Ст. 1644; № 21. Ст. 2063; 2002. № 12. Ст. 1093; № 48. Ст. 4746; Ст. 4737; 2003. № 2. Ст. 160; Ст. 167; № 13. Ст. 1179; см. также постановление Правительства РФ от 01.11.1997 № 1378 «О мерах по реализации указанного Федерального закона» (в ред. от 23.01.1999) (СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5195); см. также постановление Правительства РФ от 18.02.1998 № 219 «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 03.10.2002) (СЗ РФ. 1998. № 86. Ст. 963; 1999. № 52. Ст. 6416; 2002. № 41. Ст. 3983).

² СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594; 2001. № 11. Ст. 997; № 16. Ст. 1533; 2002. № 15. Ст. 1377; 2003. № 24. Ст. 2244.

³ См.: постановление Правительства РФ от 02.02.1998 № 238 «Об утверждении Положения о межведомственной комиссии по разработке мероприятий, связанных с деятельностью учреждений юстиции по регистрации права органов по учету объектов недвижимого имущества в системе государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1115.

2. *Земельно-правовые сделки ограничиваются кругом субъектов*, в который могут входить лишь лица, предусмотренные законом. В частности, субъектами сделок купли-продажи земли в России не могут быть иностранные физические и юридические лица, за исключением случаев, предусмотренных законом; при продаже участков собственникам приватизированных предприятий на конкурсной или аукционной основе участниками этих конкурсов (аукционов) могут быть только собственники приватизированных предприятий; собственником земли по результатам конкурса (аукциона) может быть лишь победитель его (лицо, наилучшим 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 подлежат продаже при приватизации государственных и муниципальных предприятий земли, предоставленные для ведения сельского хозяйства, использования и охраны недр; земли, зараженные опасными веществами и подверженные биогенному заражению; земельные участки, находящиеся во временном пользовании, и др.

4. *Земельно-правовые сделки осуществляются по особой, предусмотренной законом форме*, нарушение которой влечет за собой, с одной стороны, возможное признание данной сделки недействительной, а с другой — возможность привлекать к ответственности лиц, виновных в нарушении этой формы и процедуры. Так, для выделения земли под ведение крестьянского (фермерского) хозяйства заинтересованные лица должны подать письменное заявление в местную администрацию, которая в свою очередь обязана в месячный срок выделить земельные доли заявителя-работника сельхозпредприятия и членов его семьи в натуре. С одной стороны, неподача заявления или досрочное (до истечения месячного срока) требование решения земельного вопроса не гарантировано законом к исполнению, а с другой — задержка сверх месячного срока с выделением земли влечет для виновных установленный законом штраф.

5. *Земельно-правовые сделки регламентированы законодательством* таким образом, чтобы посредством их обеспечивалось рациональное использование земель, вовлеченных в сферу указанных 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. Рассмотрим их по отдельности.

Наказания за нарушение договорных обязательств (сделок в сфере использования земли) можно подразделить на законные (установленные действующим законодательством) и договорные (определенные договором).

Законные наказания 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 радиоактивными веществами; порчу и уничтожение плодородного слоя почвы и др.

Особенностью законных наказаний за нарушения отдельных условий земельно-правовых сделок является их применение государственными органами и должностными **лицами** в соответствии с Положением о государственном земельном контроле, нормами КоАП РФ, УК РФ и УПК РФ.

Договорные наказания в отличие от законных 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.

Договорные наказания за нарушение земельно-правовых сделок можно подразделить на следующие разновидности:

✓ неустойка за нарушение договорных обязательств — денежная сумма, предусмотренная в земельно-правовом договоре за нарушение определенного вида договорных обязательств, как виновное, так и невинное. Например, за несвоевременное внесение арендной платы за арендуемый земельный участок, нарушение порядка пользования арендатором земельным участком;

✓ пеня за просрочку договорных обязательств. Отличается от неустойки длящимся характером действия. Если, например, неустойка применяется в виде одноразового 3%-го штрафа за несвоевременное внесение арендной платы, то пеня — в виде 0,05%-го штрафа за каждый день просрочки внесения этой платы.

Договорные наказания **могут** применяться по двум основаниям:

✓ по требованию потерпевшей стороны договора, если противоположная сторона согласна с предъявленными требованиями (решение дела на претензионном уровне);

✓ по решению суда (арбитражного суда), если противоположная сторона не согласна с Требованиями потерпевшей стороны.

условия земельно-правовых сделок нарушаются, то они подлежат расторжению, что предусматривается:

а) в законе, например, если подрядчик — мелиоративная организация допустила существенные отступления от условий договора о мелиорации земельного участка, то заказчик (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 недостатке.

Взыскание убытков за нарушение договорных обязательств как правовое обеспечение земельно-правовых сделок осуществляется с соблюдением установленных законом следующих правил.

Убытки бывают двух видов: реальный ущерб и неполученные доходы.

Реальный ущерб складывается:

✓ из стоимости погубленных земельных угодий и связанных с ними Природных и имущественных объектов. Например, участок в 0,5 га имел нормативную цену в 14 млн руб., а после залива его химическими отходами стал стоить 2 млн руб., т.е. на 12 млн руб. меньше, что и составляет стоимость погубленного земельного угодья. Находившееся на этом участке вспомогательное деревянное строение стоило 6 млн руб., после залива химическими отходами участка, на котором оно построено, стало пригодным к использованию лишь на дрова, стоимость которых 1 млн руб., т.е. реальный ущерб составил 5 млн руб., а всего реальный ущерб, причиненный собственнику земельного участка химическими отходами, составил 17 млн руб.;

✓ дополнительных расходов, вызванных нарушением земельно-правовой сделки. Так, если продавец несвоевременно передал покупателю проданный земельный участок и в результате этого было запущено окультурирование его, повлекшее за собой потерю значительной части его окультуренных свойств, то дополнительными расходами здесь будут затраты покупателя по восстановлению той части 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 утратах реально су

и не в

затратах на восстановление его, а в лишении возможности приумножения богатства при наличии реальных возможностей их получения.

В данном случае субъект земельно-правовой сделки пострадал не материально, а в части возможности дополнительного обогащения. 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 это 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 нарушителя. 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:

✓ *неосновательно приобретенное имущество*. Так, полученный арендатором урожай представляет собой неосновательно приобретенное имущество, т.е. объект, на получение в собственность которого арендатор не имеет права;

✓ *неосновательно сбереженное имущество*, выражающееся в двух формах:

а) 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;

б) в натуральной форме, когда виновное в нарушении земельно-правовой сделки лицо не возвратило имущества по принадлежности и использует его в своих целях. В частности, к такому случаю можно отнести невозврат арендатором трактора, полученного от арендодателя по договору аренды земельного участка; невозврат удобрений, излишне взятых под видом исполнения договорных обязательств; присвоение мелиорантов, которые арендатор должен был вносить в почву для повышения ее плодородия, но не вносил, а присвоил себе и т.п.

По правовому содержанию земельно-правовые сделки можно подразделить на три основных вида: правоустанавливающие, правоизменяющие и правопрекращающие.

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.

Правоизменяющие сделки являются юридическим фактом, изменяющим содержание и характер правоотношений, существовавших между субъектами до их заключения. Такими сделками считаются, 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.

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 фактом **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 контракции **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, земельно-правовыми сделками являются купля-продажа, аренда, залог земельного участка, обмен земельными участками или обмен участка на имущество и др. Нельзя отнести к земельно-правовым сделкам 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.

Подводя итог изложенному, можно сделать вывод о том, что к земельно-правовым сделкам относятся добровольные волевые действия правомочных субъектов земельных правоотношений, складывающихся по поводу земли, правомерные и направленные на возникновение, изменение и прекращение земельных прав и обязанностей.

Все земельно-правовые сделки производны от института земельной собственности, поскольку только собственнику предоставлено право по своему усмотрению осуществлять правомочия по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, находящимися в его собственности.

В силу этого все земельно-правовые сделки целесообразно квалифицировать как сделки, влекущие за собой смену собственника на земельный участок и не влекущие такой смены.

В ГК РФ обстоятельно регулируются сделки с землей наряду с другим имуществом. Сделкам с землей уделено внимание и в земельном законодательстве. Невольно возникает вопрос о том, **нормами** какой отрасли права должны регулироваться сделки с землей.

Как известно, ГК РФ обстоятельно регулирует основную массу имущественных отношений, не учитывая специфики земли как особого рода имущества. Нормы же земельного права выполняют роль специального регулирования земельных отношений.

При возникновении коллизий между нормами общими и специальными применяются последние, так как нормы земельного права должны иметь приоритет перед нормами гражданского права. Однако имеющие место пробелы земельного законодательства в регулировании сделок с землей должны восполняться за счет норм гражданского законодательства, которое разработано значительно фундаментальнее, так как имеет более давнюю историю, чем земельное право. Нормы же земельного права будут регулировать только те вопросы, которые вытекают из особого характера **земельных** отношений, и лишь при наличии пробелов в нем можно привлекать нормы ГК РФ¹.

6.2. 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*

¹ См.: *Жариков Ю.Г.* Разграничение сферы действия земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений // Государство и право. 1996. №2. С. 54.

*сделки купли-продажи земельных участков, земельных долей, обмена земельных участков и земельных долей (ст. 567—571 ГК РФ), дарения земельного участка (ст. 572—582 ГК РФ), 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)*¹.

К подобного рода сделкам относится также наследование земельных участков и земельных долей. В случае смерти гражданина право собственности на принадлежащий 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, 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.

В случае продажи приусадебного, садового или дачного земельного участка его собственник не может оставить за собой сверхнормативную неприватизированную часть земельного участка, и она переходит к покупателю на том же праве. Покупатель может приватизировать ее в установленном порядке.

Доходы от продажи незастроенных и неосвоенных земельных участков, находящихся в частной собственности менее пяти лет, подлежат прогрессивному налогообложению в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Другие правила купли-продажи земельных участков регулируются гражданским законодательством.

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 утвержден Государственным комитетом РФ по земельной реформе и земельным ресурсам и Государственным комитетом РФ по управлению государственным имуществом 10—11 августа 1992 г.

Говоря о регистрации прав на земельную недвижимость, необходимо упомянуть ныне утративший силу Указ Президента РФ от 11.12.1993 № 2130 «О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость»¹, в котором говорится о правах на земельный участок и прочно связанную с ним недвижимость.

По договору купли-продажи продавец земельного участка обязуется в установленном законом порядке передать земельный участок в собственность покупателю, а покупатель обязуется в установленной законом форме 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 его целевое назначение, 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.

¹ САПП РФ. 1993. № 50. Ст. 4868.

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 у третьих лиц, **належаще** и законно ли само право собственности у собственника на этот участок), о правоспособности и дееспособности сторон по совершению данной земельно-правовой сделки и др.

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 земли через конкурсные или аукционные торги. 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 аукционно-конкурсной продаже господствующей является воля покупателя — победителя данного конкурса (аукциона). При этом воля продавца земельного участка, выставившего его на конкурс (аукцион), теряет юридическое значение, и он не вправе в одностороннем порядке изменить условия данного конкурса (аукциона) и его последствия.

Процедура аукционно-конкурсной продажи, земельных участков значительно жестче процедуры свободной продажи земельных участков, поскольку если нарушения первой являются основанием к признанию торгов недействительными, то нарушения второй признать таковыми основаниями практически невозможно¹.

¹ Порядок продажи с публичных торгов определен в ст. 62 и 63 Федерального закона от 21.07.1997 № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» (в ред. от 10.01.2003) // СЗ РФ: 1997. № 30. Ст. 3591; 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5132; 2003. № 2. Ст. 160

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, составление документа, определяющего целевое назначение 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 крлегального и по отделам администрации 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 возведенных на нем строений, сооружений, **коммуникаций** и других недвижимых объектов, сделки с которыми урегулированы общими нормами гражданского 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, поскольку земля — не вещь, которую продавец может вернуть в бумагу и отдать покупателю. 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 денежных сумм, а не имущества или иных объектов (ст. 567—571 ГК РФ).

Налогообложение подобных сделок осуществляется в соответствии с Законом РФ от 09.12.1991 № 2005-1 «О государственной пошлине» (в ред. от 24.11.2002)¹.

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:

¹ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 19; 1997. № 29. Ст. 3506; 1998. № 30. Ст. 3613; 1999. № 16. Ст. 1934; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3415; 2002. № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3032; Ст. 3033; № 46. Ст. 4531. . .;

- обмен равнозначный, т.е. обмениваются земельные участки одинаковой площади, качества, стоимости и т.п. В таком случае сделка осуществляется наиболее простым путем — через регистрацию ее в местной администрации 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 деньгами стороне, предоставившей к обмену более ценный земельный участок.

Право свободного обмена земельными долями предоставлено бывшим работникам колхозов и совхозов, получившим свой земельный пай вместе с имущественным.

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 сельскохозяйственных предприятий, вноситься неудобства в систему землепользования и т.п. Поэтому регистрация обмена земельными участками должна происходить в местной администрации, которая и дает разрешение на обмен. Неза-

конный и необоснованный отказ в разрешении на обмен и регистрацию обмена земельными участками может быть обжалован в суд.

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 обязан был вести борьбу с сорняками на данном участке и задолжал крупную сумму мелиоративной организации за проведение ирригационных работ на участке, то на нового приобретателя переходят лишь обязанности по борьбе с сорняками, но не переходят долги предшественника.

Изменение правоспособности стороны земельно-правовой сделки может повлечь за собой и изменение возможностей в использовании земельных участков. Например, любым организациям запрещается выращивание наркотикосодержащих культур. Однако если по уставу государственной организации ей предоставлено такое право, то такая организация — новый приобретатель земельного участка — вправе использовать сельхозугодье для этого нового 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 сельскохозяйственных 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.

Подводя итог рассмотренному, можно сделать следующие выводы.

1. Основными видами земельно-правовых сделок, влекущих за собой смену собственника земельного участка, являются *купля-продажа, дарение и мена, наследование земельных участков и земельных долей, а также передача земельных участков и земельных долей в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ, в качестве пая в кооператив; эти отношения урегулированы гражданским законодательством с учетом особенностей, предусмотренных нормами земельного законодательства.*

2. *Сделки по приобретению земельных участков не влекут изменения их целевого назначения; оно может быть изменено лишь в установленном законом порядке.*

3. *Сделки по приобретению земельных участков путем купли-продажи, мены, наследования и др. осуществляются по особой процедуре с обязательной регистрацией в Местной администрации.*

4. Форма сделок по приобретению земельных участков является квалифицированной письменной (заверяется нотариально, осуществляется по типовой форме).

6.3. 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**, определенный договором аренды земельного участка. В случае нарушения данного договора может наступить ответственность вплоть до расторжения его. 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, по земельно-кадастровой документации арендуемый участок определен в качестве пахотного (т.е. на нем можно выращивать любые сельскохозяйственные культуры), арендатор же в договоре аренды, подписанном сторонами, сузил целевое назначение участка, разрешив использовать его лишь для выращивания зерновых культур;
- **самостоятельная хозяйственная деятельность** арендатора, выражающаяся в запрете арендодателю вмешиваться в деятельность арендатора, если **он** не нарушает **условия договора**. **Незаконное**

ство 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 срочный пользователь им, то налоговое бремя несет на себе арендодатель — собственник земельного участка.

Исходя из принципа стабильности земельных отношений, 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 последний вправе взыскать с первого через суд неполученные в связи с задержкой передачи земли доходы. Так, 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 овощей на сданной в аренду земле;

✓ передать в аренду арендатору земельный участок в надлежащем состоянии, т.е. в состоянии не хуже оговоренного в договоре (уровень плодородия по кадастровой оценке; чистота, отсутствие захламления; отсутствие помех и 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 его по кадастровой документации и 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, под страхом ответственности 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

го слоя земли) лежит на арендодателе как собственнике земельного участка, если в договоре стороны не предусмотрели иные правила.

Вместе с тем любые виновные ухудшения земельного участка 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:

- в **запрете** арендодателя вмешиваться в деятельность арендатора, если она не противоречит:

- а) 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;

- б) 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 требование в качестве всеобщей обязанности всех арендаторов земли;

- 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;

- 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.

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 (ст. 1 Закона РФ «О залоге»).

Правовое регулирование залога земельных участков осуществляется общим законодательством (Законом РФ «О залоге», нормами гражд-

дакского законодательства) и специальным законодательством (законом, о залоге отдельных видов объектов, в том числе и земли, — Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (в ред. от 24.12.2002)¹).

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 залогодателью. 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 согласие 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 — отсутствовать) в первом и втором договоре залога и т.п.;
- залогодатель должен сообщить новому залогодержателю сведения о предыдущих залогах. При этом предприятие — собственник земельного участка, являющееся залогодателем, обязано вести книгу записи залогов, куда запись вносится не позднее 10 дней со дня возникновения залога, и предоставлять ее для ознакомления любому лицу, заинтересованному в получении данной информации;
- требования залогодержателей (кредиторов) в случае **невыполнения** залогодателем **договорных** обязательств (невыплата взятого под залог кредита и т.п.) удовлетворяются в порядке очередности, т.е.

¹ СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3400. 2001. № 46. Ст. 4308 (в ред. от 11.02.2001); 2002. № 7. Ст. 629; № 52 (ч. 1). Ст. 5135. 1 КОДОВАЯ ЧАСТЬ ЗАКОНА О ЗАЛОГЕ НЕДВИЖИМОСТИ

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 (невозврата долга, взятого под залог земельного участка) залогодержатель вправе обратиться с взысканием на заложенное имущество только по решению суда, арбитражного или третейского суда, если иное не предусмотрено действующим законодательством. Лишь в специально оговоренных законом случаях допустимо обращение с взысканием на такое имущество в бесспорном порядке на основании исполнительной надписи нотариуса.

Реализация заложенного участка, на который обращается взыскание, осуществляется в общем гражданско-процессуальном порядке, если иное не предусмотрено законом или договором.

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.).

В зависимости от вида закладываемого земельного участка различаются залог земельного участка и *ипотека* — залог объекта (предприятия, строения, здания, сооружения и т.п., непосредственно связанного с землей недвижимого имущества — ст. 340 ГК РФ). Если залог земельных участков без каких-либо объектов (пахотная земля, пастбище, сенокос и др.) регулируется земельным законодательством (ст. 41 Закона РФ «О залоге»)¹, то залог участков второго вида регулируется ипотекой, являющейся разновидностью залоговых отношений (ст. 42—45).

В соответствии со ст. 42 Закона РФ «О залоге» ипотекой признается залог предприятия, строения, здания, сооружения или иного объекта, непосредственно связанного с землей, вместе с соответствующим земельным участком или правом пользования им.

Залог недвижимости (ипотека) подчинен специальным правилам. Одно из них связано с особым, отличным от используемого при залоге движимого имущества порядком обращения взыскания на заложенное имущество (п. 1 и 2 ст. 349 ГК РФ). Отличаются друг от друга также нормы, регулирующие порядок возникновения права собственности на вновь созданную недвижимость, с одной стороны, и движимость — с другой (ст. 219 и 220 ГК РФ). Некоторые ограничения для недвижимого имущества установлены ст. 295 ГК РФ.

Понятие «ипотека» было известно еще в Древнем Риме. В классический период развития римского гражданского права оно являлось одной из форм залога. Популярность этой формы обуславливалась тогда и обусловлена сейчас тем, что все заложенное имущество остается у залогодателя, а так как недвижимость обладает большой материальной ценностью, часто является основой для получения доходов,

¹ См.: Закон РФ от 29.05.1992 № 2872-1 «О залоге» // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 23. Ст. 1239.

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.

В Российской Федерации процедура ипотеки неразвита, несмотря на то что еще в 1992 г. это понятие было закреплено в законе и нашло закрепление в новом ГК РФ (ст. 334—358), субъекты гражданских правоотношений, а особенно физические лица, весьма неохотно идут на залог (ипотеку) своего имущества, очевидно, из-за боязни не выплатить сумму займа плюс высокие проценты в указанный срок. К настоящему времени всего 0,3% нотариальных действий составляют договоры ипотеки.

Помимо залога земельных участков, как объектов материального мира, закон допускает залог прав на этот земельный участок, а именно — прав владения, пользования и аренды данным объектом (ст. 54 Закона РФ «О залоге»). В случае невыполнения залогодателем своих залоговых обязательств удовлетворение залогодержателем своих требований осуществляется путем предъявления иска в суд о переводе на истца заложенных прав залогодателя (п. 1 ст. 57 Закона РФ «О залоге»).

К указанным выше сделкам относится также право *аренды земельного участка* и *право на земельную долю*. Их залог может производиться только с согласия собственника земельного участка.

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.

Право аренды земельного участка и право на земельную долю могут быть переданы в залог банку или иному кредитному учреждению, имеющему лицензию на осуществление залоговых операций с землей, выданную в установленном порядке.

Залоговая стоимость земельных участков устанавливается в размере ниже его нормативной цены с учетом инфляции на момент заключения договора. Срок действия договора залога, права на землю, очередность платежей, процентная ставка и другие условия договора определяются соглашением сторон.

Арендатор вправе отчуждать права по договору аренды (в случае покупки таких прав) с переводом на приобретателя долга по обязательству, обеспеченному залогом, с предварительным письменным уведомлением залогодержателя. 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.

Указанные договоры должны быть осуществлены в письменной форме, нотариально удостоверены и обязательно зарегистрированы.

Надо отметить, что в действующем законодательстве еще не разработан механизм обеспечения данной процедуры на должном уровне, нет комплекса норм, расширенно фиксирующих права и обязанности сторон договора и, наконец, не определен статус залогодержателя. Сейчас им может быть как физическое, так и юридическое лицо при наличии регистрационного удостоверения на право занятия этой деятельностью. В первом случае удостоверение выдается местными органами государственной власти, т.е., несмотря на то, что общий порядок лицензирования устанавливается Центробанком РФ, Министерством юстиции РФ и Федеральное агентство кадастра **объектов** недвижимости, существует большая разница с уровнях компетенции Центробанка РФ и местных органов государственной власти, представляется, что в будущем необходимо создание специального органа при Центробанке РФ, имеющего свои территориальные отделения. Целью создания этого органа будет являться осуществление выдачи регистрационных удостоверений для лиц, желающих постоянно или временно заниматься предоставлением кредита под залог недвижимости, и контроля за добросовестностью, кредитоспособностью и надежностью данных лиц.

В соответствии с Законом РФ от 28.04.1993 № 4888-1 «О внесении изменений и дополнения в некоторые законодательные акты в связи с принятием Закона РСФСР "О плате за землю" и налогового законодательства России» (в ред. от 11.06.2003)¹ для получения банковского **кредита** под залог земли устанавливается нормативная цена земли. Единственное, что сейчас четко определено, — это то, что данная сумма не может быть менее страховой оценки, оценки бюро технической инвентаризации либо оценки земельными органами. Более того, оценочная стоимость предмета ипотеки определяется по соглашению залогодателя с залогодержателем и указывается в договоре в денежном выражении, при этом оценочная стоимость земельного участка не может быть установлена ниже его нормативной цены. К договору об ипотеке земельного участка должна быть приложена копия чертежа границ земельного участка, выданная соответствующим органом.

¹ ВСНД и ВС РФ. 1993. № 21. Ст. 748; САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5085; СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148; 2003. № 24. Ст. 2249.

Федеральное Собрание РФ приняло Федеральный закон, подписанный Президентом РФ 16 июля 1998 г. «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (в ред. от 24.12.2002).

В настоящее время этим Законом регулируются вопросы ипотеки (залога **недвижимости**).

По договору об ипотеке может быть заложено недвижимое имущество, указанное в п. 1 ст. 130 ГК РФ, права на которое зарегистрированы в порядке, установленном для государственной регистрации прав на недвижимое имущество, в том числе:

- 1) земельные участки, за исключением земельных участков, указанных в ст. 63 Закона;
- 2) предприятия, а также здания, сооружения и иное недвижимое имущество, используемое в предпринимательской деятельности;
- 3) жилые дома, квартиры и части жилых домов и квартир, состоящие из одной или нескольких изолированных комнат;
- 4) дачи, садовые дома, гаражи и другие строения потребительского назначения;
- 5) воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания и космические объекты.

Итак, 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, преимущественно перед другими кредиторами залогодателя за изъятиями, установленными законом. Залогодателем может быть как должник, так и третье лицо.

Ипотека может быть установлена на любое недвижимое имущество, которое залогодатель вправе продавать или отчуждать иным образом. Это право **может** быть ограничено, если на отчуждение имущества, так же как и на залог, требуется согласие или разрешение другого лица или органа управления. Например, если данная недвижимость находится в общей совместной собственности, требуется письменное соглашение всех собственников. Участник общей долевой собственности может заложить долю в праве на общее недвижимое имущество без согласия других собственников. Ипотека не допускается в отношении имущества, на которое по закону не может быть обращено взыскание, а оно не может быть обращено на то имущество, переход которого из одной формы собственности в другую недопустим, следовательно, имущество государства, в части особо оговоренной законом.

Согласно ст. 9 «Содержание договора об ипотеке» в договоре об ипотеке должны быть указаны предмет ипотеки, его оценка, существо, размер и срок исполнения обязательства, обеспечиваемого ипотекой.

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.

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.

Оценка предмета ипотеки определяется в соответствии с законодательством РФ по соглашению залогодателя с залогодержателем с соблюдением при ипотеке земельного участка требований ст. 67 рассматриваемого Закона и указывается в договоре об ипотеке в денежном выражении.

При ипотеке государственного и муниципального имущества его оценка осуществляется в соответствии с требованиями, установленными федеральным законом, или в определенном им порядке.

Стороны договора об ипотеке могут поручить оценку предмета ипотеки независимой организации.

Обязательство, обеспечиваемое ипотекой, должно быть названо в договоре об ипотеке с указанием его суммы, основания **возникновения** и срока исполнения.

Договор об ипотеке заключается в виде закладной. Как уже было сказано выше, закладная **должна** быть нотариально (ст. 13 Закона) удостоверена и подлежит государственной регистрации, **которая** осуществляется в течение 15 дней со дня поступления документов, необходимых для ее регистрации, в орган, осуществляющий государственную регистрацию (как правило, бюро технической инвентаризации).

Закладная должна содержать **слово** «закладная», наименование залогодателя и указание его места жительства либо юридический адрес; то же в отношении залогодержателя; название кредитного договора или иного обязательства, исполнение которого обеспечивается по данной закладной; указание суммы основного обязательства, указание срока или сроков уплаты суммы, обеспеченной ипотекой по данной закладной; денежную оценку имущества, на которое **установлена** ипотека по данной закладной, его название и достаточное для идентификации описание; указание права, на котором имущество принадлежит залогодателю, и наименование органа, зарегистрировавшего это имущество **с** указанием номера, даты и места регистрации либо точное наименование принадлежащего залогодателю права; указание на наличие у этого имущества иных закладных, сдано ли это имущество или его часть в аренду, обременено или не обременено оно **иным** образом на

момент регистрации ипотеки; подписи залогодателя и залогодержателя; наименование органа, зарегистрировавшего ипотеку. Если в закладной не содержится каких-либо из этих сведений, она не подлежит нотариальному удостоверению.

Кроме того, Федеральный закон содержит разделы, раскрывающие права и обязанности залогодателя и залогодержателя, упорядочивающие передачу прав по закладной, последствия передачи и перехода права на предмет ипотеки от залогодателя к другому лицу, удовлетворение залогодержателя за счет заложенного имущества, а также подчеркивающие особенности ипотеки земельных участков, предприятий, жилых домов и квартир.

При пользовании заложенным имуществом залогодатель не должен допускать ухудшения имущества и уменьшения его стоимости сверх того, что **вызывается** нормальным износом, если иное не предусмотрено договором.

Если договором об ипотеке не предусмотрено иное, залогодатель обязан:

- ✓ поддерживать имущество, заложенное по договору об ипотеке, в исправном состоянии и нести расходы по содержанию этого имущества до момента прекращения ипотеки;
- ✓ производить текущий ремонт имущества в сроки, установленные федеральным **законом**, или иными правовыми актами РФ.

Договор об ипотеке считается заключенным и вступает в силу с момента государственной регистрации. Государственная регистрация осуществляется по месту нахождения недвижимости в **пределах** района (города).

Отказ в государственной регистрации договора об ипотеке либо уклонение от регистрации могут быть обжалованы заинтересованным лицом в суд, арбитражный суд.

Обращение взыскания на имущество, заложенное по договору об ипотеке, осуществляется по решению суда или арбитражного суда в соответствии с **требованиями** ГК РФ.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество, кроме воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания и космических объектов, а также сделок с ним, осуществляется по формам государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним органами, осуществляющими регистрацию и оформление документов о правах **на** недвижимое имущество.

Государственной регистрации в соответствии с ГК РФ подлежат права собственности и другие вещные права на недвижимое имущество, обременения (ограничения) прав на него, в том числе **сервитуты**, ипотека (зalog недвижимости); арест имущества, аренда, доверитель-

ное управление, установленные в отношении использования объекта запрещения и ограничения, а также заявления о праве требования.

Что касается ипотеки земельных участков, то правила, соблюдающиеся при процедуре ипотеки, применяются к земельным участкам, находящимся в собственности граждан и юридических лиц. Ипотека земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и полевых земельных участков личных подсобных хозяйств в соответствии с рассматриваемым Законом не допускается (ст. 63).

Не допускается ипотека 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.

Подводя итог изложенному в данном параграфе, можно сделать вывод о том, что рассмотренная разновидность земельно-правовых сделок {аренда и залог земель — ипотека} имеет двойственную природу. Эти сделки относятся к числу сделок, в ходе совершения которых не происходит смены собственника земельного участка. Однако при определенных условиях такая смена может произойти (выкуп арендованного имущества, земельного участка, переданного в аренду; неисполнение залогодателем своих залоговых обязательств и обращение взыскания залогодателя на заложенное имущество и т.п.).

❓ Контрольные вопросы

1. Что представляют собой 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. Каковы требования закона, предъявляемые к земельно-правовым сделкам мены (обмена) земельными участками?

8. Каковы требования закона, предъявляемые к аренде земельных участков?

9. Каковы требования закона, предъявляемые к земельно-правовым сделкам залога и ипотеки земельных участков?

ГЛАВА 7

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ

7.1. 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.

Государственное управление землепользованием основывается на праве территориального верховенства государства как суверена и необходимости обеспечивать в землепользовании баланс общегосударственных и частных интересов.

Формы и методы этой деятельности чрезвычайно разнообразны и содержатся в правовых нормах, которые в совокупности образуют важный инструмент земельного права. В настоящее время центр тяжести перемещается от командно-административного управления землей к заново разработанной 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, недопустимость вмешательства в их хозяй-

ь! Так, незаконное вмешательство в деятельность

сельскохозяйственного предприятия влечет за собой отмену незаконных решений виновных государственных органов и должностных лиц с взысканием с них убытков, причиненных этим незаконным вмешательством (ст. 61 и 62 ЗК РФ).

Существенным препятствием для государственного управления землепользованием в стране является **создание стихийных монополистических объединений**, смычек недобросовестных предпринимательских кругов с государственными должностными лицами, а поэтому государственное регулирование должно сопровождаться эффективными **антимонопольными правовыми** мероприятиями. В частности, Законом определены **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** управления, а также **функций** (видов деятельности), которые эти органы должны совершать¹.

Государственные органы, осуществляющие управление и контроль в области землепользования, осуществляют 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 области управления землепользованием.

К административным методам правового управления землепользованием относятся: выдача разрешений на использование земли (земельного участка); лицензирование использования земли; проведение государственной экологической экспертизы.

К организационно-правовым **методам** управления землепользованием следует относить: обеспечение безопасного использования земли;

¹ Инструкция Минфина России от 25.11.1998 № 5 «О порядке формирования расходов, ведения, учета и **составления** отчетности об использовании средств Федерального фонда **воспроизводства федеральной сырьевой базы**».

рациональную организацию государственного земельного кадастра, создание государственного реестра собственно земель; организацию ведения мониторинга земель.

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 регулирования этих сделок будет выражаться лишь в регистрации в органах местной администрации 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 звеньями государственных органов и органами местного самоуправления. Так, функция земельного контроля возложена на органы Федеральной службы земельного кадастра России, а функция контроля за экологической безопасностью на земельных участках — на подразделения Министерства природных ресурсов РФ (МПР России);
- недопустимость вмешательства одних государственных органов в функции других, поскольку такое вмешательство может породить неразбериху, уход от ответственности должностных лиц за порученный им участок работы.

Рассмотрим содержание этих функций, а также **порядок их** осуществления по отдельности.

7.2. Органы, осуществляющие государственное управление землепользованием

Согласно ст. 72 Конституции РФ вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

В силу этого правовое управление землепользованием осуществляется как федеральными органами власти и управления, так и органами власти и управления субъектов РФ.

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. Например, **местная** администрация регулирует вопросы предо-

ставления и изъятия земель, регистрации земельных сделок, принятия мер по соблюдению режима природопользования, установленного для данной местности; органы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости¹ осуществляют специализированные функции по подготовке дел к осуществлению землеустройства на конкретных земельных участках; органы санэпиднадзора осуществляют контроль за обеспечением производства экологически чистой продукции и т.п.

ЗК РФ закреплены полномочия субъектов РФ и полномочия органов местного самоуправления в области землепользования (ст. 9—11).

Четко разделены функции между соответствующими звеньями государственных органов и органов местного самоуправления. Так, функция земельного контроля возложена на органы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, а функции контроля за экологической безопасностью на земельных участках — на подразделения Министерства природных ресурсов РФ.

Широкие полномочия в области управления землепользованием предоставлены Правительству РФ¹.

Участие органов государственной власти в управлении землепользованием регламентировано в нормативно-правовых актах. В частности, Президент РФ принимает указы и распоряжения по регулированию земельных отношений, обязательные для исполнения на территории всей Российской Федерации (ст. 90 Конституции РФ); Государственная Дума принимает законы (с одобрением их Советом Федерации), которые регулируют общественные земельные отношения в России (ст. 105 Конституции РФ); Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ и федеральных законов принимает постановления и распоряжения по регулированию земельных отношений (ст. 115 Конституции РФ); органы местного самоуправления, которые согласно ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти, 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 Законом о местном самоуправлении².

¹ См. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 20.05.2004) // СЗ РФ. 2004. № 11 Ст. 945; Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // РГ. 2004. 22 мая.

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Министерства и ведомства, не наделенные по новой Конституции функциями самостоятельного регулирования земельных отношений, осуществляют отдельные функции регулирования и контроля лишь в случаях, прямо предусмотренных законом.

Как правило, эти функции закреплены в положениях об этих министерствах и ведомствах.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 08.04.2004 № 202 «Вопросы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости» (в ред. от 19.05.2004)¹ определена компетенция этого агентства, которое является федеральным органом исполнительной власти и осуществляет деятельность через конкретные федеральные органы.

В своей деятельности этот орган руководствуется Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Правительства РФ, а также указанным постановлением. Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями.

Во исполнение возложенных на агентство задач оно выполняет следующие функции: разрабатывает с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ предложения по управлению земельными ресурсами, готовит предложения о размерах платы на землю, штрафов за нарушение земельного законодательства и др.

В пределах своей компетенции она имеет право: проводить проверки использования земель независимо от их ведомственной принадлежности и видов прав на земельные участки; давать обязательные для исполнения гражданами и юридическими лицами предписания об устранении нарушений земельного законодательства; в установленном порядке привлекать к административной ответственности лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, а также приостанавливать действия принятых с нарушением земельного законодательства решений органов местного самоуправления по вопросам предоставления и изъятия земельных участков и направлять материалы об этом в суд и правоохранительные органы и др.

Постановлением Правительства РФ от 08.04.2004 № 200 «Вопросы Федерального агентства по управлению федеральным имуществом»¹, определена его компетенция: оно осуществляет деятельность непосредственно через свои территориальные органы.

/Основными функциями данного агентства являются:

- а) проведение единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений;
- б) приватизацию, управление и распоряжение государственным имуществом и земельными ресурсами в пределах своей компетенции;
- в) регулирование деятельности на рынке недвижимости и при осуществлении оценочной деятельности;
- г) координацию в случаях, установленных законодательством РФ, деятельности в области имущественных и земельных отношений иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ и др.

Министерство природных ресурсов РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контроль за использованием и охраной всей окружающей среды, основным элементом которой является земля².

Министерство сельского хозяйства РФ (Федеральное агентство по сельскому хозяйству) в соответствии с утвержденным Положением³ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контроль за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения.

Помимо общего управления ведомственное управление землями поселений осуществляет Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, которое действует в соответствии с утвержденным Положением⁴.

Ведомственными органами управления землями являются: Министерство обороны РФ, Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству и Федеральное агентство железнодорожного транспорта и др.

¹ РГ. 2004. 13 апреля.

² См. постановление Правительства РФ от 06.04.2004 № 160 «Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации» // СЗ РФ. № 15. Ст. 1452.

³ Постановление Правительства РФ от 07.04.2004 № 901 «Вопросы Федерального агентства по сельскому хозяйству Российской Федерации» // РГ. 2004. 13 апр.

⁴ Постановление Правительства РФ от 24.11.1999 № 1289 // СЗ РФ. 1999. № 48. Ст. 5864.

7.3. Правовые функции государственного управления землепользованием

Проблема совершенствования государственного управления землепользованием в целом и в отдельных отраслях народного хозяйства имеет важное значение в связи со все расширяющейся практикой деятельности органов государственного управления.

Основными функциями государственного управления землепользованием являются: учетная, плановая, распределительно-перераспределительная, функция обеспечения надлежащего использования земель, контрольная и охранительная.

Содержание государственного управления землепользованием раскрывается в процессе осуществления этого права и проявляется в определенных функциях. Рассмотрим их по отдельности.

1. Учетная функция (функция учета).

Применительно к земельным отношениям можно выделить такие составляющие ее разновидности:

а) *экологическая учетная функция* выражается в осуществлении мониторинга земель, который согласно п. 2 Положения об осуществлении государственного мониторинга земель¹ представляет собой систему сведений о состоянии земельного фонда для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов. При этом мониторинг земель является составной частью мониторинга за состоянием 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, вызванных образованием оврагов, состояния земель поселений и т.п.;

б) *экономическая учетная функция* выражается в ведении государственного земельного кадастра, представляющего собой систему необходимых сведений и документов о правовом режиме земель, их распределении по собственникам земли, землепользователям и арендаторам, категориям земель, о качественной характеристике и ценности земель².

¹ Утверждено постановлением Правительства РФ от 28.11.2002 №846 «Об осуществлении государственного мониторинга земель» // СЗ РФ. 2002. № 49. Ст. 4882.

² Постановление Правительства РФ от 25.08.1992 № 622 «О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации» (в ред. от 04.08.1995) // САПП РФ. 1992. №9. Ст. 609, которым утверждено Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра и постановление Правительства РФ от 25.08.1999 №845 «О государственной кадастровой оценке земель» // СЗ РФ. 1999. №35. Ст. 4326.

Учетная функция 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 последнее достигается **соблюдением** следующих **правил**:

✓ **всеобщностью** учета, согласно которой, например, земельно-кадастровому учету подлежат все земли, независимо от их категорий (п. 3 Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра); объектом мониторинга являются все земли, независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и характера использования (п. 3 Положения о мониторинге земель);

✓ **системностью** учета, предполагающей целостность множественных подходов в учете земель. Например, мониторинг земель как система учета включает в себя подсистемы, соответствующие категориям земель (мониторинг земель сельскохозяйственного назначения, мониторинг земель поселений и т.п.); в зависимости от сроков проведения выделяется базовый, периодический и оперативный; в процессе ведения государственного земельного кадастра выявляется совокупность сведений о правовом режиме, целевом назначении, количестве, качественном состоянии и оценке земель (п. 12 Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра);

✓ **эффективностью** учета, предполагающей, например, при ведении государственного земельного кадастра **применять современные** технические средства, компьютерные системы и **методы** получения, обработки, хранения и предоставления земельно-кадастровой документации (п. 5 Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра);

✓ **достоверностью** учета, при нарушении которой возможны значительные просчеты в государственном регулировании земельных отношений, а поэтому **ответственность** за достоверность сведений земельно-кадастровой документации несут руководители органов, на которые возложено ведение государственного земельного кадастра (п. 12 указанного **Положения**);

✓ **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 составляют систематические наблюдения (съемки, обследования и изыскания) за состоянием земель, выявление изменений и их оценка. В **земельно-**

Глава 7. Государственное управление землепользованием

кадастровом учете выделяется такая функция, как текущий учет земель,, осуществляемый в целях уточнения и обновления первичных кадастровых данных, в ходе которого выявляются и регистрируются изменения, происходящие в составе земель, их качественном состоянии и использовании (п. 10 Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра);

✓ *единством методики* учета на всей территории РФ. По мониторингу земель составляется федеральная программа мониторинга земель на соответствующий период, ежегодно (не позднее 1 сентября) уточняемая с учетом поступающих предложений. Государственный земельный кадастр ведется по единой для Российской Федерации методике в тесной взаимосвязи и с соблюдением принципов совместности с территориальным, лесным, водным кадастрами и кадастрами других видов природных ресурсов (п. 3 Положения о порядке ведения земельного кадастра);

✓ *гарантированностью обеспечения* учета. Так, техническое обеспечение мониторинга земель осуществляется автоматизированной системой, имеющей пункты сбора, обработки и хранения информации в местных органах Федерального агентства кадастра объектов недвижимости. Финансирование программ по мониторингу земель осуществляется из средств бюджета. Государственный земельный кадастр ведется за счет республиканского бюджета, что составляет финансовые и материальные предпосылки гарантированности обеспечения учета земель и их состояния;

✓ *возможностью и гарантированностью внедрения полученных данных учета в практику использования земель*, поскольку без наличия этого правового механизма бесполезной оказывается и вся учетная функция. Данные государственного земельного кадастра, согласно п. 6 Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра, подлежат обязательному применению при планировании использования и охраны земель, их изъятии, оценке хозяйственной деятельности землепользователей и т.п. Положение об осуществлении государственного мониторинга земель предоставляет право гражданам и организациям в установленном порядке пользоваться данными мониторинга, и воспрепятствование осуществлению изложенных правил является нарушением земельного законодательства со всеми вытекающими из этого последствиями.

Помимо установленного законом правового механизма учета земель и их состояния, учетная информация формируется в сводном документе — **докладе** о состоянии и использовании земель, который ежегодно,

не позднее 30 апреля, представляется в Правительство РФ (п. 18 Положения о порядке ведения земельного кадастра).

Система учета земель совершенствуется по мере развития земле-учетного дела. Так, по мере повышения уровня учета классификационные единицы учета укрупняются (п. 9 Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра).

Земельный учет отличается от планирования и прогнозирования тем, что в нем не учитываются возможные изменения в состоянии земель. Например, недопустимо составлять земельно-учетную документацию по изменениям, происходящим в тех или иных земельных угодьях, поскольку учет количества и качества земель ведется только по их фактическому состоянию и использованию, и все изменения фиксируются после того, как они произошли в натуре (п. 9 Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра).

Объективный учет способствует проведению так необходимого для Российской Федерации земельного кадастра.

Государственный земельный кадастр представляет собой систему необходимых и достоверных сведений о природном, хозяйственном и правовом положении земель Российской Федерации, 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, учете и кадастровой оценке земельных участков, иных необходимых и достоверных сведений о земле.

Как сказано в ст. 1 Федерального закона от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»¹, государственный кадастровый учет земельных участков — это описание и индивидуализация в Едином государственном реестре земель земельных участков, в результате чего каждый земельный участок получает такие характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других земельных участков и осуществить качественную и экономическую оценки. Государственный кадастровый учет земельных участков сопровождается присвоением каждому земельному участку кадастрового номера.

¹ СЗ РФ. 2000. №2. Ст. 149; см. также: приказ Росземкадастра от 29.07.2002 № п/301 «О внесении изменений и дополнений в порядок ведения государственного реестра земель кадастрового района. Раздел "Земельные участки"» // РГ. 2002. 28 авг.

Объектом государственного земельного кадастра является земельный участок — часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами.

Межевание земельного участка — мероприятия по определению местоположения и границ земельного участка на местности.

Территориальная зона — часть территории, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков и границы которой определены при зонировании земель в соответствии с земельным законодательством, градостроительным законодательством, лесным законодательством, водным законодательством, законодательством о налогах и сборах, законодательством об охране окружающей природной среды и иным законодательством РФ и ее субъектов.

Государственный земельный кадастр 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 (ст. 4).

В ст. 12 названного Федерального закона сказано, что государственный земельный кадастр содержит сведения о земельных участках, территориальных зонах, землях и границах территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, землях и границах субъектов РФ, землях и границах Российской Федерации.

В Едином государственном кадастре земель содержатся следующие основные сведения о земельных участках: кадастровые номера; местоположение (адрес); площадь; категория земель и разрешенное использование земельных участков; описание границ земельных участков, их отдельных частей; зарегистрированные в установленном порядке вещные права и ограничения (обременения); экономические характеристики, в том числе размеры платы за землю; качественные характери-

стики, в том числе показатели состояния плодородия земель для отдельных категорий земель; наличие объектов недвижимого имущества, прочно связанных с земельными участками.

Моментом возникновения **или** моментом прекращения существования земельного участка как объекта государственного кадастрового учета в соответствующих границах является дата внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр земель (ст. 14).

Земельный кадастр ведется в целях организации рационального использования всех (особенно сельскохозяйственных) земель и включает регистрацию **землепользований**, учет количества и качества земель, бонитировку почв и экономическую оценку земель, а также предусматривает постоянное слежение за быстро происходящими изменениями в сфере земельных отношений.

Государственный **земельный** кадастр ведется по единой для Российской Федерации системе. Объектами государственного кадастрового учета являются земельные участки и прочно связанные с ними иные объекты недвижимого имущества.

Порядок ведения государственного земельного кадастра устанавливается федеральным законом о государственном земельном кадастре (ст. 70 **ЗК РФ**).

В последнее время существенно меняются земельные отношения, в сферу которых проникают рыночные отношения. Это требует новых подходов к земле и созданию действенного земельного кадастра, без которого нельзя научно обоснованно **решить** вопрос об установлении **платы** за землю и определить действительную стоимость земли.

Постановлением Правительства РФ от 06.09.2000 № 660 «Об утверждении Правил кадастрового деления территории Российской Федерации и Правил присвоения кадастровых номеров земельным участкам»¹ определен порядок кадастрового деления территории РФ **в целях** ведения государственного земельного кадастра и присвоения земельным **участкам** кадастровых номеров, состоящих из кадастрового номера квартала, государственного реестра земель кадастрового района.

Кадастровый номер присваивается каждому земельному участку, подлежащему государственной **регистрации** в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Данные государственного земельного кадастра подлежат обязательному применению при планировании использования и охраны земель, предоставлении и изъятии земельных участков, совершении сделок с землей, при определении размеров платежей за землю, проведении землеустройства, оценке хозяйственной деятельности и осуществлении других мероприятий, связанных с использованием и охраной земель.

Ведение государственного земельного кадастра обеспечивается проведением необходимых космических топографо-геодезических, картографических, почвенных, геодезических и других обследований и изысканий.

Государственный земельный кадастр ведется Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости и его органами на местах за счет средств республиканского бюджета, бюджетов субъектов и за счет средств, получаемых за предоставление сведений государственного земельного кадастра.

Государственная регистрация всех землепользователей определяет правовое положение землепользований и подтверждает законность правового статуса землепользователей. Основаниями для регистрации вновь образованного землепользования являются решение специально уполномоченного органа о предоставлении земельного участка для определенных целей и документ о перенесении в натуру проекта и закреплении на местности границ участка.

Для наиболее рационального и производительного использования земли и ее эффективной охраны необходимо иметь точное представление о количестве земель и их качестве. Для этого ведется соответствующий учет. Количественный учет производится по угодьям и включает сведения о площадях земель и их пространственном положении. Качественный учет земельных угодий определяется природными факторами (почвы, рельеф, климат, степень подверженности эрозии и т.п.), а также зависит от хозяйственной и экономической оценки угодий.

Отставание от потребностей практики в учете качества земли и ее относительной ценности не может не отразиться на перспективном планировании, размещении и специализации сельского хозяйства по зонам страны, на укреплении экономики сельскохозяйственных предприятий, на правильном установлении закупочных цен, системе налогообложения. Решение этих вопросов особенно важно в условиях новых методов хозяйствования при переходе к рыночным отношениям.

В связи с проведением земельной реформы в России, установлением многообразия и равенства всех форм земельной собственности,

платы за землю и ее использование как никогда остро встал вопрос о совершенствовании земельного кадастра.

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.

Важным элементом земельного кадастра является бонитировка почв (от лат. *bonitas* — доброкачественность) — качественная характеристика почв, выражаемая в оценочных единицах (бонитетах). При бонитировке определяются природные свойства почвы, устойчиво влияющие на урожайность сельскохозяйственных культур (агрохимические свойства, кислотность, запасы азота, фосфора, калия и т.п.). Это дает возможность определить в каждом конкретном случае, какие удобрения и в каком количестве требуется внести в почву, что позволяет установить тот или иной балл бонитета почв, т.е. оценочную единицу. Группе почв с определенными природными качествами присваивается соответствующее количество расценочных единиц — баллов (по столбальной системе). Почвами высшей категории являются те, которым присвоено 100 баллов. Однако бонитировка не затрагивает экономического критерия, не дает возможности учитывать доходность земель, качественно отличных друг от друга. Данная задача может быть выполнена путем экономической оценки угодий.

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 уравнилельный подход к оценке этих, результатов, дает возможность привести в соответствие с законодательством вопросы планирования и продажи сельскохозяйственной продукции.

Экономическая оценка **земли** и других природных ресурсов непосредственно связана с совершенствованием экономического механизма оптимизации землепользования, экологопользования в целом и охраны окружающей среды.

Речь идет о платности экологопользования в целях стимулирования рациональной эксплуатации земли и других природных ресурсов и их охраны в процессе производственной деятельности. В этом плане важное значение приобретает положение законодательства о том, что за пользование природными ресурсами как частью национально-

го достояния их пользователи вносят установленные платежи и осуществляют природоохранные мероприятия за счет собственных средств и кредитов.

Действующим земельным законодательством установлено, что использование земли в Российской Федерации является платным. Землепользователи, кроме арендаторов, облагаются ежегодным земельным налогом. За земли, передаваемые в аренду, взимается арендная плата.

Для покупки и выкупа земельных участков в случаях, предусмотренных земельным законодательством, а также для получения под залог земли банковского кредита устанавливается нормативная цена земли, которая определяется в размере 50-кратной ставки земельного налога.

Целью введения платы за землю является стимулирование рационального использования, охраны и освоения новых земель, повышения плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на земле разного качества и создание специальных фондов **финансирования** этих мероприятий.

Размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности пользователей земли. Он устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год.

Ставки земельного налога устанавливаются в расчете на один гектар сельскохозяйственных угодий с учетом их состава, качества (по кадастровой оценке), размера и местоположения.

Порядок определения ставок земельного налога на сельскохозяйственные угодья устанавливается Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости и утверждается Правительством РФ.

Законодательством установлены следующие формы кадастровой документации: а) земельно-кадастровая книга предприятия, учреждения и организации, за которыми земля закреплена в постоянное или временное пользование; б) государственная земельно-кадастровая книга района (города); в) государственный земельный кадастр области, края и других субъектов Федерации; г) государственный земельный кадастр РФ.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости осуществляет организационно-методическое руководство всеми работами по учету и регистрации земель, утверждает методические указания и инструкции по регистрации землепользователей, учету количества и качества земель и т.д. Издаваемые ею указания являются обязательными для всех министерств, ведомств, землепользователей, в том числе, и

граждан. Кадастровые данные ежегодно уточняются и обновляются, а в конце года Госкомзем предоставляет в Правительство РФ Государственный доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации за соответствующий год.

Как отмечалось, земельное законодательство в Российской Федерации с 1968 г. предоставило «место под солнцем» кадастровому учету земель (т.е. единому системному, **обеспечивающему** правильное построение земельных правоотношений). С 1977 г. введено Положение о земельном кадастре РФ, определившее принципиальные основы его ведения. В 1982 г. был введен межведомственный акт, определяющий механизм ведения земельно-кадастровой документации. Научно-исследовательскими институтами и учебными заведениями проделана значительная работа по проведению геоботанических и других обследований земель, собраны необходимые естественно-научные материалы, дающие первичную базу для формирования единой системы земельного кадастра страны, однако результаты этих научных исследований в условиях административно-командной системы народного хозяйства оказались невостребованными, зачастую устаревали, не успев попасть в официальные кадастровые документы.

Отсутствие рыночного элемента в земельных **отношениях** делало земельный кадастр лишь обузой для чиновников системы сельскохозяйственного управления.

Земельная реформа, начатая с 1990 г., обязывала в многочисленных нормативно-правовых актах¹ достигать цели обеспечения равноправного многообразия всех форм собственности и хозяйствования на земле, и увлечение этой главной целью опять отодвинуло на второй план то, что должно бы быть на первом плане — обеспечение создания земельного кадастра, соответствующего требованиям рыночных земельных отношений, и обеспечение увязки его с этими отношениями. В 1992 г. было принято новое Положение о порядке ведения земельного кадастра, которое, однако, страдало такой же неопределенностью и отсутствием четкой концепции, что и предшествующее Положение 1977 г. Новое Направление в ведении земельного кадастра определено **Федеральным** законом от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» и постановлением Правительства РФ от 06.09.2000 № 660 «Об утверждении Правил кадастрового

¹ Положение о порядке ведения земельного кадастра. Утв. постановлением Правительства РФ от 25.08.1992 № 622 // САПП РФ. 1992. № 9. Ст. 609.

деления территорий Российской Федерации и Правил присвоения кадастровых номеров земельным участкам»¹.

С включением земли в гражданский оборот особое правовое положение стали получать объективные свойства каждого земельного участка, его агропроизводительность и урожайность, местоположение и взаимосвязь с другими природными объектами, экологическая обстановка и состояние агроландшафта, в котором находится эта земля (ст. 27 ЗК РФ).

Оценка земельных ресурсов — определение кадастровой стоимости земельных участков на рентной основе с учетом плодородия почв, природных и экономических условий, местонахождения земельных участков в соответствии с зонированием и районированием земель. Она осуществляется в соответствии с Федеральным законом об оценочной деятельности (ст. 66 ЗК РФ).

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25.08.1999 № 945 «О государственной кадастровой оценке земель»² для внедрения экономических методов управления земельными ресурсами и повышения на этой основе эффективности использования земель в 1999—2001 гг. необходимо было провести государственную кадастровую оценку всех земель в России для совершенствования налогообложения и других целей.

Постановлением Правительства РФ от 03.08.1996 № 932 «Об утверждении федеральной целевой программы» предусмотрено создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра³.

При осуществлении оценки земельных ресурсов используются данные мониторинга земель, государственного земельного кадастра, других обследований и наблюдений за состоянием земель, проводимых в установленном порядке. Для проведения оценки земельных ресурсов образуются в установленном порядке оценочные комиссии, в состав которых входят государственные и независимые эксперты, имеющие соответствующие лицензии. Утвержденные в установленном порядке данные о кадастровой стоимости земельных участков применяются при

¹ СЗ РФ. 2000. № 37. Ст. 3726.

² СЗ РФ. 1999. № 35. Ст. 4326; см. также: Приказ Росземкадастра от 15.06.2000 № П/119 «Об утверждении документов государственного земельного кадастра», Правила оформления кадастрового плана земельного участка; Приказ Росземкадастра от 13.06.2001 № П/115 «Об утверждении документов государственного земельного кадастра». Все эти документы опубликованы в сб.: Государственный земельный кадастр. М., 2001.

³ СЗ РФ. 1996. № 33. Ст. 4003.

определении платы за землю и осуществлении государственного регулирования оборота земли.

Порядок проведения оценки земельных ресурсов, а также порядок установления платы за землю и использования средств от платежей за землю регулируются федеральными законами об оценке земель и о плате за землю.

Однако эти научные разработки и по сей день остаются без должного внимания. Между тем совершенствовать правовое регулирование земельных отношений, оставляя без должного внимания правовое регулирование кадастра, — это все равно, что строить здание без фундамента.

Как и следовало ожидать, земельная реформа идет со значительными пробуксовками, несмотря на многочисленные «подстегивающие» нормативные акты, поскольку нет пока у нас достоверных знаний об объекте воздействия (о земле).

Чтобы действовать хоть с какими-то шансами на успех, надо знать тот объект, на который предстоит воздействовать, поскольку размер такого успеха прямо пропорционален объему знаний об объекте нашего воздействия.

Что же необходимо сделать для выхода из кризиса?

1. *Необходимо коренное изменение ведения земельного кадастра*, который должен изменить свою функцию и место производственной роли играть правовую роль, обеспечивая надлежащую информацию о правовом положении каждого земельного участка (какие права и обязанности у лиц, использующих данный земельный участок, должны возникать; какие мероприятия они должны осуществлять на этом участке по регулированию водного, солевого, питательного режима почв, по охране смежных природных объектов, по охране почв от каких-либо неблагоприятных процессов и т.п.).

2. *Необходимо изменение земельно-кадастровой единицы учета*, и на смену абстрактным земельным массивам должны прийти конкретные участки с точно обозначенными границами, с однородными почвенными особенностями, т.е. угодьями.

В связи с этим должна восполнить пробелы и земельно-правовая наука, которая обязана, наконец, дать четкое правовое определение земли как объекта земельно-правового регулирования, что позволит точнее определить предмет земельного права.

Деление земельного фонда России на категории земель предусмотрено ст. 7 ЗК РФ.

3. *Необходимо изменение критериев учета земельных участков*, поскольку для земельно-правового регулирования важна не столько информация о земле как о природном теле, сколько знание об участке как о средстве производства: о недостатках (низкое состояние гумуса в почве, недостаток влаги, наличие эрозионных процессов и т.п.) и достоинствах **его** (высокое плодородие, нахождение питательных веществ в усвояемой для растений форме и т.п.); об экологических взаимосвязях участка с другими природными объектами; о состоянии в агроландшафте и т.п.

Данные критерии должны отражать комплекс показателей, имеющих экологическое, экономическое, социальное значение, которые юридически значимы для земельно-правового регулирования и на основании которого государство вправе вмешиваться в земельные правоотношения, если они начинают складываться в направлении, вредном и опасном для национальной безопасности.

Критерии должны **быть** выработаны и всесторонне обсуждены представителями всех наук, имеющих прямое или косвенное отношение к данной проблеме, поскольку данные необходимые критерии многозначны. Здесь должны участвовать и представители агрономических, экономических, сельскохозяйственных, почвоведческих, технических и других научных направлений, совместно с учеными юристами — аграрниками, цивилистами, административистами и др.

4. *Земельно-кадастровый учет должен быть расширен*; прежнее его фокусирование только на учете земель приводит к негативным последствиям, поскольку земля учитывается вне ее экосвязей с другими природными **объектами** и ее места в агроландшафте. Между тем как использование земли влияет на изменения (положительные или отрицательные) в агроландшафтах, так и состояние и развитие агроландшафтов влияет на изменения в используемых земельных участках.

Учет земли по агроландшафтам и другим экологическим показателям должен прийти на смену категорированию земель, поскольку последнее базируется на голом экономическом расчете без учета экологических условий и особенностей той или иной местности, а игнорирование этих условий сводит на нет все усилия в обеспечении рационального использования земель. Такие примеры история административно-командной экономики СССР показала нам в изобилии.

Данное требование вытекает из положений ст. 36 Конституции РФ, которые допускают владение, пользование и распоряжение землей лишь такими способами, которые не наносят ущерба окружающей среде.

5. *Нужно сменить рутинный способ ведения земельного кадастра рукописным способом, пусть даже и с применением машинописного. Необходима компьютеризация ведения кадастрового учета земель, позволяющая оперативно внедрять в память ЭВМ и получать из нее необходимую информацию.*

При этом компьютеризация должна быть полной и единой, а для этого должны быть утверждены новые методики, единые для всех государственных органов, ведущих земельный кадастр, единая терминология, введенная в законодательство и обязательная к применению.

Однако разработанные мероприятия по совершенствованию земельного кадастра могут оказаться, как это уже было, выполненными частично, а кадастр только тогда можно считать созданным, когда он представляет собой систему. Несоблюдение хотя бы одного элемента земельно-кадастрового учета может привести к сбою всей системы кадастра, подобно тому, как слом клапанной пластинки в двигателе автомашины (незначительная сама по себе деталь) приводит к остановке всей автомашины.

Здесь все зависит от исполнителей (работников государственных органов, на которых возложено ведение кадастра), и нужно разработать и законодательно утвердить систему мер стимулирования и ответственности за надлежащее исполнение ими своих должностных обязанностей.

Кроме того, такие же меры необходимо предусмотреть для иных лиц государственного аппарата за использование или неиспользование кадастровых данных в земельных отношениях.

2. Плановая функция (функция планирования).

Начиная с 1974 г. государственные планы по рациональному использованию всех природных ресурсов и по охране природы стали составной частью годовых, пятилетних и перспективных планов развития всего народного хозяйства.

В настоящее время планирование использования земель и их охраны (как и других природных ресурсов) предусмотрено в отраслевом законодательстве.

Функция планирования использования и охраны земель вытекает из потребности рационального и эффективного использования и охраны земельных ресурсов.

Многие полагают, что плановая экономика себя скомпрометировала. Однако все ее негативные проявления — это не следствие плановой экономики, а итог чрезмерной бюрократической практики. **План**, так же как и **рынок**¹, нельзя абсолютизировать.

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.).

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ вопросы отраслевого использования земель решаются только с согласия органов местного самоуправления (местной администрации). Им же предоставлено право непосредственно осуществлять планирование использования земель, находящихся в их ведении, совместно с местными органами по земельным ресурсам.

В соответствии с указанным положением о Федеральном агентстве по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству разрабатывает совместно с органами местного самоуправления (их администрацией) республиканские программы по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями.

В компетенцию Российской Федерации в области регулирования земельных отношений входят разработка совместно с органами местного самоуправления (и их администрацией) и выполнение республиканских программ по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов. Такими же полномочиями в области планирования и использования земель и их охраны на своей территории обладают республики, входящие в состав Российской Федерации, и другие субъекты РФ. В соответствии с этими программами разрабатываются региональные программы по использованию и охране земель.

Функция планирования использования земель и их охраны находится в непосредственной связи с кадастром земель, поскольку вести планирование использования и охраны земель возможно лишь при наличии данных земельного кадастра.

Хозяйственное и иное использование и освоение земель производится на основе решений федеральных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Планирование осуществляется в целях определения долгосрочной перспективы развития территории на основе социально-экономических

программ и утвержденной в установленном порядке землеустроительной, градостроительной, природоохранной и иной документации.

На землях сельскохозяйственного назначения дополнительно производится природно-сельскохозяйственное районирование.

Зонирование земель — разделение земель на земельные участки с различными целевым назначением и правовым режимом, использования.

Зонирование земель осуществляется в соответствии с планами развития городов и других поселений. Основные принципы и положения зонирования земель определяются Правительством РФ. Зонирование земель производится на основе решений органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления о выделении в пределах подведомственной территории зон (зональные планы), устанавливаемых на основе одной или нескольких характеристик: 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.

Использование и охрана сельскохозяйственных земель осуществляется в соответствии с природно-сельскохозяйственным районированием земель Российской Федерации, утверждаемым Правительством РФ.

Требования нормативных актов о природно-сельскохозяйственном районировании земель сельскохозяйственного назначения относятся к законным обременениям земельных участков и включаются в условия их предоставления гражданам, сельскохозяйственным организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам.

Нормы предоставления земельных участков для сельскохозяйственного производства утверждаются органами представительной власти субъектов РФ на основе рекомендаций научно-исследовательских учреждений по экономической и экологической оптимизации производства различных видов сельскохозяйственной продукции.

Максимальный предел владения гражданином (семьей) и юридическим лицом сельскохозяйственными земельными участками устанавливается соответствующими органами государственной власти субъектов РФ, исходя из природно-экономических, экологических и социальных условий на основе рекомендаций научно-исследовательских учреждений.

Объектами земельных отношений являются земельные участки и права на них.

Земельный участок — часть поверхности земли, имеющая фиксированную границу, площадь, местоположение, правовой статус и другие характеристики, отражаемые в государственном земельном кадастре и документах государственной регистрации прав на землю. Граница земельного участка фиксируется на планах и выносится в натуру. Площадь земельного участка определяется после выноса границы в натуру.

Правовой статус земельного участка включает в себя целевое назначение, разрешенное использование и форму законного владения.

Владельцы земельного участка — общее наименование лиц, имеющих право собственности на земельный участок, постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды земельного участка.

Земельные участки и права на них, а также прочно связанные с земельными участками объекты (почва, замкнутые водоемы, лес, многолетние насаждения, строения, сооружения и др.), перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, находятся в обороте нераздельно, если иное не предусмотрено законом.

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.

Земельный **участок**, предоставленный из государственных или муниципальных земель или приобретенный по другим основаниям, может быть обременен следующими обязательствами: 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 условиями¹.

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.

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;

¹ См.: ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в ред. от 27.02.2003) // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251; 2003. № 9. Ст. 805.

✓ иным требованиям, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

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 настоящим ЗК РФ.

Самовольное изменение разрешенного использования земельных участков не допускается.

3. Распределительно-перераспределительная функция.

Эта функция государства в отношении регулирования земельных отношений выражается:

а) в проведении землеустроительных и других мероприятий, направленных на пространственно-территориальное устройство земель, куда входит установление на местности границ административно-территориальных образований конкретных пользователей землей, устранение отдельных неудобств у них, отвод участков в натуре и т.п., что меняет их правовой статус;

б) изъятии земельных участков, используемых с нарушением земельного законодательства, с последующим предоставлением их другим лицам;

в) изъятии или принудительном выкупе земельных участков (пусть даже и не было нарушений в их использовании) с последующей передачей их для государственных или общественных надобностей;

г) выделении из существующих землепользований новых земельных угодий с иным правовым режимом по основаниям, определяемым законом. Например, при выходе членов сельскохозяйственных предприятий из состава этого предприятия для ведения крестьянского хозяйства и др.

Важнейшей задачей земельной реформы в России является включение как можно большего числа пользователей земельными участками в механизм отношений частной и других форм собственности, что будет способствовать более эффективному использованию этих земель.

Под распределением и перераспределением земель между пользователями (предприятиями, учреждениями, организациями и граждана-

ми) 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 конкретных 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 первом 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.

4. Функция обеспечения надлежащего использования земель.

Эта функция выражается в применении государством таких нормативных мер, которые понуждают лиц, использующих землю, к надлежащему исполнению своих обязанностей и прав относительно закрепленных за ними земельных участков.

Данная функция многоаспектная, и в ней можно выделить следующие направления:

а) применение налоговых форм воздействия. Так, освобождением от налога лиц, осуществляющих сельскохозяйственное освоение земель, государство стимулирует расширение размеров сельскохозяйственного использования земель;

б) применение мер экономического стимулирования землепользователей. Например, установлением повышенных цен на экологически чистую продукцию государство стимулирует соблюдение экологических и санитарно-гигиенических правил использования земель;

в) применение мер ответственности за нарушение земельного законодательства. Например, обязанность возвращать самовольно занятые земельные участки без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования, отбивает охоту к самовольному строительству на чужих участках;

г) применение мер ответственности к тем пользователям земельными участками, которые не осуществляют мероприятий, направленных

»

ных на предотвращение деградации и ухудшения земель, а также других неблагоприятных последствий хозяйственной деятельности, т.е. не занимаются их воспроизводством;

д) внедрение нормативов деятельности на земельном участке, превышение которых влечет за собой определенные отрицательные последствия для виновных в этом лиц. Так, в интересах охраны здоровья человека, окружающей среды и для оценки состояния почв устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ в почве, превышение которых является загрязнением земель (ст. 14 ЗК РФ);

е) осуществление всеми землепользователями землеустройства для организации рационального использования предоставленных земель.

Функция обеспечения надлежащего использования земель осуществляется посредством деятельности, направленной на сохранение и улучшение полезных свойств земли в процессе ее использования. Мелиорация земель признана одной из основных задач ускорения научно-технического прогресса в сельском хозяйстве.

Мелиорация земель — это коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий¹.

Различаются внутрихозяйственная мелиорация, которая планируется и осуществляется за счет пользователей земель, и межхозяйственная, осуществляемая за счет государства специальными государственными предприятиями и организациями. Она представляет собой коренное улучшение значительных по своим размерам массивов.

Рекультивацией называется деятельность по восстановлению продуктивности земель, их полезных свойств, утраченных в процессе нарушения почвенного покрова в результате производственной или иной деятельности человека.

Предприятия, организации и учреждения, чья деятельность связана с нарушением почвенного покрова, обязаны за свой счет приводить данные земли в состояние, пригодное для использования по целевому назначению. Для этого они обязаны снимать, хранить и наносить плодородный слой почвы на рекультивируемые земли, а При экономической целесообразности — на малопродуктивные угодья².

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142; см.: постановление Правительства РФ от 13.09.1996 № 1093 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области мелиорации земель» и утвержденные этим постановлением Правительства РФ Положения // Земельное законодательство. М., 1997. С. 359—364.

² Постановление Правительства РФ от 23.02.1994 № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» // САПП РФ. 1994. № 10. Ст. 779.

Мероприятия по восстановлению плодородия рекультивируемых земель для использования их в сельском или лесном хозяйстве осуществляются землепользователями за счет средств предприятий, организаций, учреждений, проводивших на этих землях работы, связанные с нарушением почвенного покрова.

За счет средств государственного бюджета рекультивация осуществляется, как **правило**, силами предприятий и организаций Министерства сельского хозяйства РФ.

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. Проведение этих мероприятий предусмотрено соответствующими нормативными актами.

Противоэрозийные мероприятия осуществляются соответствующими министерствами, комитетами, 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 земли и охрану, учет и оценку земельных ресурсов, составление территориальных и внутрихозяйственных планов.

Задачами землеустройства являются организация рационального использования земель во всех отраслях народного хозяйства, создание благоприятной окружающей экологической среды, поддержание устойчивых ландшафтов и охрана земель¹.

Землеустройство **обеспечивает**:

- ✓ планирование и организацию рационального использования и охраны земель независимо от форм собственности и форм хозяйствования;
- ✓ разработку федеральных и региональных программ использования и охраны земельных ресурсов и схем землеустройства с учетом

¹ Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582; см. также: постановление Правительства РФ от 26.04.2002 № 273 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства» (СЗ РФ. 2002. № 18. Ст. 1762).

градостроительных, экологических, экономических и иных особенностей территории;

✓ межевание земель с установлением (восстановлением) на местности границ административно-территориальных образований, границ земельных участков владельцев земли по единой государственной системе и их техническое оформление (ст. 17 Федерального закона от 18.06.2001);

✓ составление новых проектов и упорядочение существующих землеуладений и землепользований с устранением неудобств в расположении земель;

✓ определение границ земельных участков, установление границ и отвод земельных участков в натуре (на местности), оформление планов (чертежей) границ земельных участков, подготовку документов для удостоверения прав на земельные участки;

✓ разработку проектов внутрихозяйственного землеустройства и других проектов, связанных с использованием и охраной земель;

✓ разработку рабочих проектов по рекультивации нарушенных земель, защите почв от водной и ветровой эрозии, селей, оползней, подтопления, заболачивания, иссушения, уплотнения, засоления, загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, сохранению и повышению плодородия почв;

✓ обоснование размещения и установления границ особо охраняемых территорий;

✓ закрепление и изменение на местности городской черты и черты сельских поселений;

✓ проведение топографо-геодезических, картографических, почвенных, агрохимических, геоботанических, историко-культурных и других исследовательских и изыскательских работ;

✓ разработку землеустроительной документации, связанной с ресурсной оценкой, использованием и охраной земель, сохранением и развитием исторически сложившейся хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп. Документы, подготовленные в результате проведения землеустройства, используются при ведении государственного земельного кадастра и мониторинга земель;

✓ проведение инвентаризации всех земель и систематическое выявление неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению земель (ст. 13 указанного Федерального закона);

✓ составление кадастровых и тематических карт и атласов состояния и использования земельных ресурсов;

✓ проведение оценки качества земли (ст. 9 указанного Федерального закона).

Землеустройство проводится по решению государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления или по ходатайству всех пользователей земли (по договорам), а также по инициативе комитетов по земельным ресурсам и землеустройству и по судебным решениям.

Землеустройство проводится при участии заинтересованных пользователей земель. Проекты землеустройства после утверждения заказчиком переносятся в натуру (на местность) с обозначением границ земельных участков и полей севооборотов знаками установленного образца.

Землеустроительные работы осуществляются на основании лицензий, выдаваемых в установленном порядке.

Виды землеустройства. В зависимости от содержания землеустройство подразделяется на два вида: межевание и внутрихозяйственное землеустройство.

Межевание объектов землеустройства осуществляется на основе сведений государственного земельного кадастра, землеустроительной, градостроительной и иной, связанной с использованием, охраной и перераспределением земель, документации. Межевание объектов землеустройства включает в себя следующие работы: определение границ объектов землеустройства на местности и их согласование; закрепление на местности границ объекта землеустройства межевыми знаками (ст. 17 указанного Федерального закона).

Путем *межевания* устанавливаются границы отдельных **землепользований** и отграничиваются земли одних пользователей от других.

Важной задачей межевания является образование новых **землепользований** путем предоставления 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, вкраплений и т.п.).

Все действия по межеванию имеют определенное правовое значение, ибо они связаны с установлением, прекращением или изменением конкретных прав землепользователей. Поэтому обязательным условием проведения его является участие всех заинтересованных субъектов права в составлении проекта землеустройства. Межхозяйственное землеустройство имеет правовое значение еще и потому, что при его проведении проверяются правовые основания статуса землепользователей. Поэтому иногда на практике межхозяйственное землеустройство приводит к спорам между землепользователями. Эти споры разрешаются в административном и судебном порядке.

Межхозяйственное землеустройство (межевание) может быть как первоначальным, так и последующим. Первоначальное — это землеустройство при отводе земельных участков, а последующее — проводимое в отношении уже существующих землепользований.

Межхозяйственное землеустройство должно проводиться таким образом, чтобы создать наиболее благоприятные условия для **внутрихозяйственного** землеустройства.

Внутрихозяйственное землеустройство проводится внутри земельных массивов, закрепленных за одними и теми же землепользователями. Его цель — установить отдельные виды угодий, входящих в состав этих земельных массивов, разграничить указанные угодья по их хозяйственному назначению и рационально организовать территорию внутри отдельного хозяйства (ст. 18).

Внутрихозяйственное землеустройство, так же как и межхозяйственное, имеет важное юридическое значение, поскольку оно определяет в значительной мере содержание прав пользования землей (например, права и обязанности конкретного землепользователя по отношению к отдельным участкам их земельных массивов. Кроме того, некоторые действия по внутрихозяйственному землеустройству могут привести к изменению прав землепользования и возникновению в связи с этим правовых конфликтов. Так, при внутрихозяйственном землеустройстве колхозных массивов выделяют участки для фермерских хозяйств своих работников и т.д. Указанные действия носят правовой характер, так как ими порождаются права конкретных землепользователей.

Система землеустроительных органов. Общее организационно-методическое руководство всем землеустроительным делом в нашей стране осуществляют республиканские комитеты по земельным ресурсам и землеустройству. Например, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости ведет учет всех земель, планирует проведение всех землеустроительных работ в Российской Федерации.

Землеустроительными работами в субъектах РФ руководят земельные комитеты, **в составе** которых имеются соответствующие управления (отделы). Эти подразделения комитетов помимо учета земель, планирования землеустроительных работ и т.д. теперь осуществляют широкие контрольные функции: проверяют проведение землеустроительных работ, правильность использования земель их **пользователями**, обоснованность изъятия земель для государственных, муниципальных и общественных надобностей; осуществляют государственную экспертизу землеустроительной документации (ст. 6).

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и ее органы на местах:

✓приостанавливают исполнение неправомερных решений по вопросам изъятия и предоставления земельных участков до рассмотрения протестов в соответствующих органах местного самоуправления (администрации), суде, арбитражном суде; комитеты по земельным ресурсам и землеустройству республик в составе Российской Федерации и других субъектов РФ — решений районных и городских (кроме Москвы и Санкт-Петербурга) администраций; районные, городские комитеты по земельным ресурсам и землеустройству — решений сельской, поселковой и районной (в городе) администрации;

✓привлекают к ответственности должностных лиц и граждан за нарушение земельного законодательства (ст. 25);

✓выдают разрешения (лицензии) предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам на проведение землеустроительных и других проектно-изыскательских работ, связанных с изучением и использованием земельных ресурсов; представляют на утверждение в установленном порядке нормативы цены земли, размеры земельного налога и арендной платы;

✓регистрируют права на земельные участки и договоры купли-продажи (купчие), дарения, аренды, временного пользования, залога земельных участков и прав аренды;

✓осуществляют землеустройство, государственный контроль за использованием и охраной земель, дают обязательные для исполнения предписания по устранению выявленных нарушений земельного законодательства РФ;

✓ведут земельный кадастр и мониторинг земель;

✓выдают в установленном порядке предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам документы, подтверждающие их право на земельный участок;

✓обращаются беспοшлинно в суд по вопросам защиты законных интересов граждан и юридических лиц, а также по вопросам отмены неправомερных решений органов власти.

Контроль за проведением землеустройства осуществляется в целях обеспечения соблюдения юридическими лицами и гражданами при проведении землеустройства требований законодательства РФ, а также утвержденных в установленном порядке технических условий и требований проведения землеустройства.

Контроль за проведением землеустройства осуществляют Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и его территориальные органы, которые обеспечивают контроль за: а) соблюдением требований законодательства РФ при проведении землеустройства, а также утвержденных в установленном порядке технических условий и

требований проведения землеустройства; б) выполнением мероприятий по изучению состояния земель, а также по организации рационального использования и охраны земель при проведении землеустройства; в) выполнением предписаний по устранению допущенных при проведении землеустройства нарушений; г) передачей безвозмездно юридическими лицами и гражданами одного экземпляра подготовленной ими землеустроительной документации в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и ее территориальные органы при осуществлении контроля за проведением землеустройства взаимодействуют со всеми другими органами, заинтересованными в успешном проведении землеустройства¹.

5. Функция контроля за использованием и охраной земель.

Задачами государственного контроля за использованием и охраной земель являются: обеспечение соблюдения всеми предприятиями, учреждениями, организациями, а также гражданами, иностранными физическими и юридическими лицами и лицами без гражданства требований земельного законодательства в целях эффективного использования и охраны земель².

В условиях рыночной экономики и наличия в России земельного рынка государственный контроль не утрачивает свою значимость, а 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 контроль за использованием и охраной земель представляет собой также многоаспектную функцию, в составе которой можно выделить следующие направления:

а) организация проверок, экспертиз и иных действий, направленных на выявление фактов, представляющих нарушения земельного законо-

¹ Постановление Правительства РФ от 26.04.2002 № 273 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства» // РГ. 2002. 7 мая.

² Положение о государственном земельном контроле. Утв. постановлением Правительства РФ от 19.11.2002 № 833 // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4685; приказ Роскомзема от 18.02.1994 № 18 «Об утверждении Инструкции о порядке работы госземинспекторов по привлечению физических, должностных и юридических лиц к административной ответственности за нарушение земельного законодательства» (в ред. от 15.02.1999) •// БНА РФ. 1994. № 7; 1999. № 10; приказ Госстроя России от 02.03.1994 № 17—14 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель по вопросам, отнесенным к компетенции Госстроя России» (в ред. от 06.12.1994) // Российские вести. 1994. 23 марта.

дательства. Например, если при проведении экспертизы намечаемого к строительству объекта была установлена неизбежность его отрицательного влияния на состояние земель, то строительство данного объекта запрещается законом;

б) принятие мер по предотвращению и пресечению нарушений земельного законодательства. Так, органы, осуществляющие государственный контроль 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.

Контроль за использованием и охраной земель — это деятельность компетентных государственных органов по проверке соблюдения всеми землепользователями и иными лицами правового режима земель.

Государственный контроль за использованием и охраной земель является всеобщим, охватывает все категории земель и распространяется на всех землепользователей. Он не ограничен какими-либо сроками.

Государственный контроль за использованием и охраной земель осуществляется в Российской Федерации представительными и исполнительными органами власти на местах, а также специально уполномоченными на то органами: Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости и ее органами на местах, а также другими государственными органами (ст. 71 ЗК РФ). Для усиления контроля и повышения уровня его экологической направленности введен мониторинг земель.

Правовые формы земельного контроля. Контрольная деятельность государственных органов земельного контроля протекает в установленных законом правовых формах во избежание произвола и безответственности должностных лиц в своей работе. Эта деятельность осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 19.11.2002 № 833 «О государственном земельном контроле»¹, которым утверждено Положение о нем.

Его осуществляют: Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и его органы на местах; МПР России и его органы на местах; Минсельхоз России; Госстрой России.

Повседневная деятельность по осуществлению госземконтроля за использованием и охраной земель возложена на инспекторскую службу в составе органов специальной компетенции.

¹ СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4685,

Руководитель Федерального агентства кадастра объектов недвижимости является главным государственным инспектором по использованию и охране земель, его заместители — государственными инспекторами по использованию и охране земель (одновременно председателями территориальных органов), их заместители — должностными лицами других специально уполномоченных государственных органов, на которые возложена функция контроля за охраной и использованием земель. Названные должностные лица имеют право самостоятельно рассматривать дела о нарушениях земельного законодательства и принимать по ним решения.

Независимо от цели проверки (по плану, по жалобе) закон дает право госинспектору совершать ряд правовых действий, в их числе:

- ✓ проверка законности основания пользования землей;
- ✓ обследование фактического состояния использования земель или их неиспользования в соответствии с целевым назначением и статусным положением субъекта землепользования.

Госземконтроль осуществляет Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. В его компетенцию входит соблюдение земельного законодательства и требований по охране и использованию земель: соблюдение порядка переуступки права пользования землей; предоставление достоверных сведений о состоянии земель, использование земель по целевому назначению; выполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и т.д.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости осуществляет государственный контроль совместно с МПР России и его территориальными органами; с Минсельхозом России в отношении земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с Федеральным законом от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 10.01.2003)¹.

Госземкадастр России осуществляет государственный контроль совместно с Госстроем России за обеспечение организации и охраны земель в городских и сельских поселениях.

Мониторинг земель представляет собой систему наблюдений за состоянием земельного фонда России (съёмки, обследования и изыскания)².

Структура, содержание и порядок осуществления мониторинга устанавливаются федеральным законом и законами субъектов РФ, а до их принятия — Правительством РФ и государственными органами исполнительной власти субъектов РФ (ст. 67 ЗК РФ).

¹ СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399; 2003. № 2. Ст. 107.

² См.: постановление Правительства РФ от 26.11.2002 № 846, которым утверждено Положение об осуществлении государственного мониторинга земель // СЗ РФ. 2002. № 49. Ст. 4882.

Мониторинг земель является составной частью наблюдений за состоянием окружающей среды. Объектом мониторинга земель являются **все** земли Российской Федерации независимо от форм собственности, целевого назначения и характера использования. Мониторинг **земель** имеет подсистемы, соответствующие категориям земель в **земельном фонде РФ**.

В зависимости от целей и территориального охвата осуществляются федеральный, региональный и местный (локальный) мониторинги земель.

В соответствии с международными научно-техническими программами Россия может принимать участие в работах по **глобальному** мониторингу земель.

При ведении мониторинга земель выявляются следующие процессы: эволюционные (связанные с естественноисторическими процессами развития); циклические (связанные с суточными, сезонными, годовыми и иными периодами изменений природного характера); **антропогенные** (связанные с человеческой деятельностью); чрезвычайные ситуации (связанные с авариями, катастрофами, стихийными и экологическими бедствиями и др.).

Основными **задачами** мониторинга земель являются:

- **своевременное выявление** изменений состояния земельного фонда, их оценка, прогноз и выработка рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов;
- **информационное обеспечение** государственного земельного кадастра, рационального землепользования и землеустройства, контроля за использованием и охраной земель.

В содержание мониторинга земель входят систематические наблюдения (съемки, обследования и изыскания) за состоянием земель, выявление изменений и оценка состояния **землепользований**, 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.

Мониторинг земель ведется **Федеральным агентством** земельного кадастра объектов недвижимости при участии Министерства сельского хозяйства, Государственным комитетом по строительству и жилищно-

коммунальному комплексу, Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, а также других заинтересованных министерств и ведомств.

Государственный мониторинг земель представляет собой систему наблюдений за состоянием земель. Объектами государственного мониторинга земель являются все земли 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 ведения государственного земельного кадастра, государственного земельного контроля за использованием и охраной земель, иных функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, а также землеустройства; обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды в части земель.

В зависимости от целей наблюдения и охватываемой территории государственный мониторинг земель может быть федеральным, региональным и локальным. Государственный мониторинг земель осуществляется в соответствии с федеральными, региональными и местными программами.

Порядок осуществления государственного мониторинга земель устанавливается Правительством РФ (ст. 67 ЗК РФ).

Базовый и периодический мониторинг земель ведется в республиках в составе Российской Федерации, краях, областях, городах комитетами по земельным ресурсам, землеустройству республик в составе Российской Федерации, органами Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и другими заинтересованными министерствами и ведомствами.

Оперативный (дежурный) мониторинг земель ведется комитетами по земельным ресурсам и землеустройству районов, городов и автономных образований с использованием данных базового и периодического мониторинга.

Указанные органы ежегодно, не позднее 1 марта, представляют в соответствующие органы исполнительной власти доклады о состоянии земель в регионе.

Государственный контроль за соблюдением земельного законодательства, использованием и охраной земель осуществляют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, специально уполномоченные органы государственной власти по контролю за использованием и охраной земель, а также органы местного самоуправления (ст. 71 ЗК РФ).

Согласно ст. 72 ЗК РФ муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными органами. Он осуществляется в соответствии с законодательством РФ¹ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями (объединениями), гражданами за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, предусмотренными ст. 29 ЗК РФ, решений, затрагивающих закрепленные Кодексом права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель.

Общественный контроль за использованием и охраной земель осуществляется общественными инспекторами, назначаемыми специально уполномоченными органами государственной власти по контролю за использованием и охраной земель из числа лиц, знающих земельное законодательство и имеющих опыт работы в области охраны окружающей среды.

На предприятиях, в учреждениях и организациях проводится производственный контроль за использованием и охраной земель (ст. 73 ЗК РФ).

Порядок государственного, производственного и общественного контроля за соблюдением земельного законодательства, использованием и охраной земель определяется Правительством РФ.

В ходе земельного контроля проверяется законность предоставления земельных участков, их размеры, правильность использования земли в соответствии с целевым назначением. Контроль охватывает также систематическую проверку соблюдения всеми землепользователями земельного законодательства, условий и порядка эксплуатации земель. Проверяется правильность ведения государственного учета земель и регистрация **землепользований**.

Органы государственного контроля вправе давать всем землепользователям предписания об устранении нарушений правил пользования землей и в случае надобности привлекать виновных к ответственности. Из подконтрольности всех землепользователей вытекает их обязанность допускать представителей уполномоченных на то органов

¹ См.: постановление Правительства РФ от 19.11.2002 № 833 «О государственном земельном контроле» и утвержденные им Положения // СЗ РФ. 2003. № 47. Ст. 4685.

государства к проверке использования земли и безоговорочно подчиняться требованиям об устранении обнаруженных нарушений.

Местная администрация не только осуществляет непосредственный государственный контроль за использованием земли, но и предоставляет и изымает земельные участки, дает заключения о предоставлении и изъятии земельных участков, производимых вышестоящими органами, выдает землепользователям государственные акты на право пользования землей; принимает решения о предоставлении во временное пользование различным землепользователям земли сельскохозяйственного назначения; организует проведение работ по землеустройству, контролирует осуществление указанными субъектами мероприятий по повышению плодородия, борьбе с эрозией, загрязнением и заболачиванием почв.

Специально уполномоченными государственными органами, осуществляющими государственный земельный контроль, являются: Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и ее органы на местах; Министерство природных ресурсов РФ и его органы на местах.

Эти органы осуществляют свои функции во взаимодействии с органами представительной и исполнительной власти.

Главным государственным инспектором по использованию и охране земель Российской Федерации является руководитель Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, а его заместители и начальник Управления государственного контроля за использованием и охраной земель Федерального агентства являются заместителями Главного государственного инспектора. Все эти должностные лица несут персональную ответственность за организацию и осуществление земельного контроля в Российской Федерации, а государственные инспекторы по использованию и охране земель соответствующих территорий и их заместители — на этих территориях.

В равной мере это относится к председателям соответствующих комитетов субъектов РФ, городов и районов.

Специально уполномоченные органы государственного контроля за использованием и охраной земель осуществляют его в соответствии со своей компетенцией, которая определена Положением о нем. Они:

- ✓ организуют проверку и экспертизу изменения качественного состояния земель и функционального зонирования городов и других поселений;

- ✓ принимают меры к устранению нарушений земельного законодательства;

- ✓ участвуют в подготовке нормативных и законодательных актов, касающихся использования и охраны земель;

✓ вносят в установленном порядке предложения о консервации деградированных и загрязненных земель, дальнейшее использование которых может привести к угрозе жизни и здоровью человека, чрезвычайным ситуациям, катастрофам, разрушению историко-культурного наследия и природных ландшафтов, негативным экологическим последствиям и загрязнению сельскохозяйственной продукции и водных источников;

✓ информируют население о состоянии земельного фонда, эффективности его использования и принимаемых мерах по охране земель;

✓ участвуют в согласовании градостроительной и землеустроительной документации, в работе комиссий по приемке мелиоративных, рекультивированных и других земель, на которых проведены мероприятия по улучшению их качественного состояния, а также объектов, сооруженных в целях охраны земель.

В указанном Положении определены права и обязанности должностных лиц органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель. Эти лица несут ответственность за своевременное принятие мер к нарушителям земельного законодательства, за объективность материалов проводимых проверок.

Убытки, причиненные землепользователям неправомерными действиями должностных лиц, осуществляющих земельный контроль, возмещаются в порядке, установленном законодательством.

Жалобы на действия должностных лиц, осуществляющих земельный контроль, подаются вышестоящему должностному лицу или в суд.

В Положении определены сроки наложения штрафов за нарушения земельного законодательства специально уполномоченными на то органами государства, осуществляющими земельный контроль, — двухмесячный срок со дня обнаружения правонарушения, а в отдельных случаях — не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения.

Органы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости налагают штрафы:

✓ за самовольное занятие земельных участков, а также противоправные действия должностных и юридических лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель;

✓ нерациональное использование сельскохозяйственных земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв;

✓ использование земельных участков не по целевому назначению, а также способами, приводящими к порче земель;

- * ✓ систематическое невнесение платежей за землю;
- ✓ захламливание земель, порчу и уничтожение плодородного слоя;
- ✓ нарушение сроков возврата временно занимаемых земель, невыполнение обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- ✓ проектирование, размещение, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, отрицательно влияющих на состояние земель;
- ✓ искажение сведений о состоянии и использовании земель;
- ✓ нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) граждан о предоставлении земельных участков, сокрытие информации о наличии свободного земельного фонда;
- ✓ уничтожение межевых знаков;
- ✓ уклонение от исполнения и несвоевременное исполнение выданных должностными лицами органов, осуществляющих земельный контроль, предписаний по вопросам устранения нарушений земельного законодательства.

Органы Министерства природных ресурсов РФ налагают штрафы за следующие нарушения:

- ✓ самовольное занятие земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного и рекреационного назначения;
- ✓ захламливание земель;
- ✓ загрязнение земель химическими (токсичными) и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами;
- ✓ порчу и уничтожение плодородного слоя почвы, нерациональное использование сельскохозяйственных земель и охрану почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв;
- ✓ невыполнение обязанностей по приведению временно занимаемых земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- ✓ противоправные действия должностных и юридических лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного и рекреационного назначения, а также за нарушение установленного режима использования указанных земель с особыми условиями использования;
- ✓ уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение выданных должностными лицами Министерства и его органов на местах предписаний по вопросам устранения нарушений земельного законодательства.

Органы Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству налагают штрафы:

- ✓ за самовольное занятие земельных участков, а также противоправные действия должностных лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель городов и других поселений;
- ✓ самовольное строительство;
- ✓ использование земельных участков не по целевому назначению, нарушение утвержденной градостроительной документации при отводе земель;
- ✓ проектирование, размещение, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, отрицательно влияющих на состояние земель;
- ✓ уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение выданных должностными лицами агентства и его органов на местах предписаний по вопросам устранения нарушений земельного законодательства;
- ✓ нарушение сроков рассмотрения заявлений граждан (ходатайств) о предоставлении земельных участков в городах и других поселениях.

Органы санитарно-эпидемиологического надзора РФ, органы и учреждения государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ налагают штрафы:

- ✓ за несоблюдение санитарного законодательства при использовании земельных участков, установлении охранных, санитарно-защитных, оздоровительных и рекреационных зон при проектировании и эксплуатации предприятий, объектов по использованию, переработке и захоронению радиоактивных, токсичных материалов и отходов производства, за предотвращение загрязнения земель возбудителями паразитарных и инфекционных заболеваний;
- ✓ самовольное строительство в случае нарушения санитарно-эпидемиологических правил и норм по охране почв;
- ✓ проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, отрицательно влияющих на состояние земель;
- ✓ загрязнение земель химическими (токсичными) и радиоактивными веществами, заражение возбудителями бактериальных и инфекционных заболеваний;
- ✓ уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение выданных должностными лицами органов и учреждений государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ предписаний по вопросам устранения нарушений земельного законодательства.

В соответствии с действующим земельным законодательством установлено, что впредь до принятия нового земельного законодательства РФ граждане, должностные и юридические лица подвергаются

штрафу, налагаемому в административном порядке, в следующих размерах:

✓ за нарушение утвержденной градостроительной документации при отводе земель, противоправные действия должностных и юридических лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель, граждане — от одного до трех, должностные лица — от трех до десяти, юридические лица — от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда;

✓ за нарушение установленного режима использования природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного назначения, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению, граждане — от трех до пяти, должностные лица — от пяти до десяти, юридические лица — от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда;

✓ за нерациональное использование сельскохозяйственных земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв, использование земельных участков не по целевому назначению, а также способами, приводящими к порче земель, систематическое невнесение платежей за землю граждане и должностные лица — от трех до десяти, юридические лица — от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда;

✓ за уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение предписаний, выданных должностными лицами органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, по вопросам устранения нарушений земельного законодательства, граждане — от пяти до десяти, должностные лица — от десяти до двадцати, юридические лица — от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда.

Главный государственный инспектор по использованию и охране земель РФ и другие должностные лица, на которых возложено осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель, имеют право вести самостоятельно дела о нарушениях земельного законодательства. При этом они должны руководствоваться следующим порядком перерасчета размеров штрафов, установленных ЗК РФ и выраженных в твердых суммах.

Дела о земельных правонарушениях, указанных в Положении, рассматриваются комиссиями специально уполномоченных органов, осуществляющих контроль в соответствии с законодательством об адми-

нистративных отношениях, а также государственными инспекторами по использованию и охране земель и должностными лицами этих органов согласно их компетенции, установленной в Положении.

Суммы штрафов за нарушение земельного законодательства при наложении их органами Государственного земельного кадастра России поступают на формирование специальных денежных фондов комитетов по земельным ресурсам и землеустройству:

- ✓ органами Министерства природных ресурсов РФ и органами и учреждениями государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ в соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (в ред. от 30.06.2003)¹ — на формирование внебюджетных экологических фондов;

- ✓ органами Государственного комитета по строительству и жилищно-коммунальному комплексу РФ — в соответствующие бюджеты.

При неуплате штрафа в 15-дневный срок взыскание денежных средств в размере суммы штрафа с юридических лиц (за исключением иностранных и международных организаций), привлеченных к административной ответственности за нарушение земельного законодательства, производится в бесспорном порядке на основании постановлений должностных лиц или комиссий, специально уполномоченных органов, осуществляющих государственный земельный контроль.

Взыскание денежных средств с иностранных и международных организаций предпринимателей без образования юридического лица, должностных лиц и граждан производится на основании арбитражного суда или суда общей компетенции.

Органы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости взаимодействуют:

- ✓ с Министерством природных ресурсов и его органами на местах в части осуществления государственного контроля за охраной земель; сохранения и воспроизводства плодородия почв и улучшения природной среды; определения ущерба, нанесенного уничтожением или ухудшением качественного состояния земель; проведения экспертизы, программ, схем и проектов использования земельных ресурсов; подготовки предложений по консервации загрязненных и деградированных земель;

¹ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; 2003. № 2. Ст. 167; № 27 (ч. 1). Ст. 2700.

✓ департаментом Министерства природных ресурсов РФ и его органами на местах в части разработки и осуществления программ использования земель лесного фонда;

✓ Комитетом по строительству и жилищно-коммунальному комплексу РФ и его территориальными органами в части осуществления контроля над градостроительной деятельностью, связанной с земельными отношениями в городах.

Органы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости в порядке, установленном законом, взаимодействуют с прокуратурой, органами суда, финансовыми, налоговыми органами в целях повышения эффективности земельного законодательства.

6. Охранительная функция.

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, устойчиво создававшаяся 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:

а) 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 Положением о консервации от 05.08.1992¹, т.е. вводится специальное охранительное правило, нормы которого направлены на восстановление нормального состояния земель;

б) правовом обеспечении статуса лиц, осуществляющих активную эксплуатацию земель. Так, для допуска к ведению крестьянского (фермерского) хозяйства лица обязаны иметь либо соответствующую квалификацию, либо опыт работы в сельском хозяйстве. Тем самым при-

оритетное положение создается для умеющих правильно использовать землю, и устанавливаются значительные правовые преграды к эксплуатации земли для лиц, не имеющих должных навыков и умения работать с землей;

в) правовом обеспечении специального правового регулирования в местностях со сложившейся особой обстановкой, требующей особого правового статуса. Например, в зонах чрезвычайной экологической ситуации вводится приостановка хозяйственной эксплуатации земель, отрицательно влияющей на окружающую природную среду, а в зоне экологического бедствия она вообще подлежит прекращению¹;

г) правовом обеспечении земельных отношений 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 до устранения данных нарушений, а если они не устранены в установленный срок, то такое предприятие подлежит ликвидации;

— восстановлении нарушенных земельных отношений. Например, использование земель может осуществляться только с соблюдением определенной разрешительной системы (распоряжение местной администрации 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;

— разрешении коллизий (споров), возникающих между субъектами 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 адресатами²;

— профилактике нарушений земельного и иного законодательства, т.е. в устранении причин и условий, способствующих совершению

¹ Статья 57 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

² Статья 226 ГПК РФ.

земельных правонарушений. В частности, профилактика нарушений осуществляется через реализацию разрешительной системы по предоставлению земельных участков, в ходе которой устанавливается заслон проникновению нарушителей в землепользование; в стимулировании охранительных мероприятий, производства экологически чистой сельскохозяйственной продукции; в введении повышенных налогов за необоснованно излишнее занятие земельных площадей 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 землепользований, 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 регулирования общественных отношений в сфере землепользования по двум основным направлениям: материальному и процессуальному.

Под *материальным* направлением следует понимать любую функцию государственного регулирования земельных отношений, которая

непосредственно воздействует на эти отношения. Например, деятельность государственных органов, осуществляющих контроль 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, функция контрольная осуществляется путем беспрепятственного посещения должностными лицами контрольных органов земельных участков, обследования их при предъявлении служебного удостоверения; вынесения решения о приостановлении агротехнических работ, если они осуществляются с нарушением законодательства; составления протоколов о нарушениях земельного законодательства; применения штрафов в пределах предоставленной данным должностным лицам компетенции и т.п.¹

Процессуальное направление осуществления государственных функций регулирования земельных отношений от материального направления отличается подобно тому, как форма отличается от содержания. Процессуальное **направление** — это юридические формы осуществления материальных направлений указанных государственных функций.

Выделение в государственных функциях регулирования земельных отношений материального и процессуального направления весьма условно, поскольку в практике правового регулирования эти направления тесно переплетаются и взаимопроникают друг в друга. Например, реализация должностными лицами государственных органов, осуществляющих госконтроль 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 беспощинными исками по поводу нарушений и т.п.).

Охранительная функция государства в регулировании земельных отношений тесно смыкается с контрольной, поскольку без осуществления контроля невозможно выявление нарушений. Вместе с тем охранительную функцию следует отличать от контрольной, поскольку

¹ Положение о государственном земельном контроле, утв. постановлением Правительства РФ от 19.11.2002 № 833 // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4685.

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 эти недостатки.

Вместе с тем 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 нужную правовую ситуацию.

Контрольные вопросы

1. Дайте понятие государственного управления земельными отношениями.
2. Какие органы государственного управления земельными отношениями вам известны?
3. Каковы функции государственного управления земельными отношениями?

Глава 8

ЗЕМЕЛЬНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

8.1. Понятие и общая характеристика земельно-процессуального права

Процесс (от лат. *processus* — продвижение) представляет собой совокупность последовательных действий, направленных на достижение чего-либо.

Для формирования общего понятия правового процесса необходимо уяснить, какое место занимает он в деятельности исполнительных государственных органов, а также органов местного самоуправления, и какую сферу охватывает: какие органы его осуществляют, представляет ли он только порядок деятельности соответствующих юрисдикционных органов по разрешению споров и принудительному осуществлению права или представляет собой более широкое понятие, включая и положительные моменты осуществления прав и обязанностей субъектов определенных общественных отношений.

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 процессуальной формой.

Сфера земельно-процессуального правового регулирования многогранна и включает практически все стороны земельно-правового регулирования.

Задачей земельного законодательства является регулирование земельных отношений в целях обеспечения рационального использования и охраны земель, создания условий для равноправного развития

различных форм хозяйствования на земле. Оно создает условия для воспроизводства, повышения плодородия почв, сохранения и улучшения окружающей среды, защиты прав на землю всех субъектов земельных отношений.

В каждой отрасли российского права принято различать нормы материального и процессуального права. Каждой значительной части материальной земельно-правовой нормы соответствуют процессуальные земельно-правовые нормы.

Процессуальная норма представляет собой установленное или санкционированное государством общеобязательное правило поведения государственных органов и их организаций, а также граждан при участии их в процедуре, имеющей целью достижение определенного правового результата, или применение норм материального права. Иными словами, процессуальная норма способствует реализации норм материального права.

Во многих случаях для более эффективного решения вопросов (с учетом общественных и личных интересов), возникших на практике, процессуальная норма объективно необходима — она способствует соблюдению законности при осуществлении организациями и лицами своих прав и обязанностей.

Процессуальные нормы способствуют достижению того результата, который необходим для нормальной реализации материальной нормы. Основная функция материальной нормы — прямая регламентация поведения граждан, их коллективов, органов государства. Вместе с тем эти нормы (процессуальные и материальные) имеют общую цель — обеспечение правопорядка в обществе. Следует отметить, что процессуальная норма, в отличие от материальной, самостоятельного значения не имеет. Однако само существование материальных норм еще не обеспечивает осуществления гражданами и организациями принадлежащих им прав. Должна существовать норма, в которой указывались бы обстоятельства реализации этих прав и обязанностей. Только при таком условии можно избежать правонарушения. Например, государству принадлежит право распоряжения землей, которое выражается в предоставлении земельных участков в собственность, владение, пользование или аренду отдельными землепользователям. Для того чтобы это право было реализовано, государство (в лице его органов) должно совершить ряд действий, предусмотренных процессуальными нормами земельного права: рассмотреть поступившие ходатайства, принять решение по делу, определить границы участка в натуре, разрешить возникший спор и т.д.

Вопрос о существовании самостоятельных отраслей процессуального права в юридической литературе до сих пор является спорным.

Причем некоторые авторы полагают, что каждой отрасли материального права должна соответствовать особая процессуальная отрасль. К таким отраслям следует отнести уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и административно-процессуальное право.

В монографии, специально посвященной процессуальным вопросам, авторы высказывают свою точку зрения на эту проблему: «Нам представляется, — пишет И.А. Иконницкая, — что *процессуальная отрасль заслуживает и должна обслуживать одновременно материальную отрасль*. Правда, в таких отраслях советского права, как трудовое, земельное, колхозное, еще недостаточно в количественном отношении того правового материала, который мог бы сформироваться в соответствующую процессуальную отрасль. Поэтому в ряде случаев для реализации материальных норм пользуются процессуальными нормами, содержащимися в источниках разноименных отраслей права»¹.

Однако проведение земельной реформы в России, установление многообразия форм собственности на землю и хозяйствования на ней, переход к рыночной экономике, где земля выступает в качестве товара и является объектом различных сделок (купли-продажи, залога, аренды и др.), вынуждает законодателей задуматься о создании правового материала для положительного решения вопроса о процессуальном земельном праве, для укрепления законности в земельных отношениях.

В основе формирования отраслей права лежат как объективные, так и субъективные факторы. К последним следует отнести количественное накопление **правового** материала. До тех пор, пока его не накоплено в достаточном количестве, процессуальные и материальные нормы могут существовать в одной отрасли права.

Для выяснения соотношения материальных и процессуальных норм в земельном праве необходимо обратиться к земельному законодательству, проанализировать ряд статей ЗК РФ, где установлен порядок предоставления и изъятия земельных участков. Эти статьи решают процессуальные вопросы предоставления и изъятия земель в собственность, владение, пользование или аренду. Из содержания данных статей можно уяснить, что предоставление земельных участков осуществляется в порядке отвода, который производится на основании решения соответствующего органа местного самоуправления. Однако приступить к владению и пользованию предоставленным земельным участком до установления компетентными органами Государственно-

¹ Краснов Н.И., Иконницкая И.А. Процессуальные вопросы советского земельного права. М., 1975. С. 24.

го земельного комитета РФ конкретного участка в натуре и выдачи документа, удостоверяющего это право, запрещается.

Соответствующие статьи ЗК РФ содержат материально-правовые и процессуально-правовые нормы. Из содержания статей видно, что предоставление и изъятие земельных участков совершается в определенном процессуальном порядке. Установлен порядок возбуждения дела о предоставлении земельного участка, определены органы и сроки рассмотрения ходатайства, порядок подготовки документации об изъятии и предоставлении участка, форма и содержание принятого решения, права и обязанности сторон при рассмотрении вопроса и др.

Соотношение материальных и процессуальных норм в земельном праве выражается в следующем:

- *процессуальные нормы* являются производными от материальных;
- *материальные и процессуальные нормы* имеют один и тот же (в конечном счете) объект регулирования — отношения по поводу земли, хотя есть и различия;
- *земельно-процессуальные отношения* отличаются от материальных тем, что первые связаны непосредственно с порядком организации деятельности органов по применению материальных норм земельного права.

Отношения **материального** права возникают по поводу самого объекта земельных отношений.

8.2. Соотношение процессуальных норм земельного права с административным, гражданским и уголовным правом

Разграничение отраслей права между собой определяется прежде всего предметом правового регулирования. Предметом земельного права являются земельные отношения.

В административном праве регламентации подвергается сама деятельность государственных органов и акцент больше делается на форму, нежели на содержание деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Административное право ограничивается лишь определением структуры этих органов и их основных функций по государственному регулированию земельных отношений. Нормы, устанавливающие порядок формирования земельных органов, являются административно-процессуальными. Административное право можно рассматривать как обобщающую отрасль в силу того, что нормы, в нее входящие, регулируют отношения, охватывающие организацию деятельности государства в лице соответ-

ствующих государственных органов и органов местного самоуправления во всех областях общественной жизни. Поэтому нормы административного права, определяющие структуру, порядок организации указанных органов, проникают во все отрасли права. Но это отнюдь не означает, что все вопросы государственного регулирования земельных отношений подпадают под действие норм административного права. Последние устанавливают общие положения, тогда как специфика регулирования, например, земельных отношений находит свое отражение в нормах земельного права.

Особенность земельного процесса заключается в том, что в качестве критерия, определяющего его структуру, выступают функции государственного регулирования земельных отношений. Административный процесс делится на виды в зависимости либо от органов, рассматривающих конкретное дело, либо от характера конкретных дел в сфере регулирования земельных отношений. Оба процесса относятся к одной области управленческой деятельности **государственных** органов исполнительной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления. Каждый из них является самостоятельным видом процесса, имеющим свою специфику. Так, административный процесс **можно** рассматривать как деятельность по реализации материальных административно-правовых норм и установленных ими санкций. В этой связи возможен двоякий подход к пониманию сущности и назначения административно-процессуальной деятельности: правоприменительной и правоохранительной¹.

Правоохранительная деятельность представляет собой двуединый процесс. В зависимости от условий выступает та или иная сторона деятельности государственных органов по применению норм права. Отсюда следует, что правоприменительная деятельность государственных органов в зависимости от условий может осуществляться в различных процессуальных формах.

Таким образом, участниками юридического процесса как правоприменительной деятельности могут быть:

- ✓ соответствующие исполнительные органы РФ и субъекты РФ, а также органы местного самоуправления;
- ✓ юридические лица;
- ✓ граждане.

Соотношение земельных и гражданских процессуальных норм. Во-первых, здесь необходимо прежде всего указать на различия в объектах материальных, а следовательно, и процессуальных. Для

гражданско-процессуального права — это большей частью имущественные отношения, а также личные неимущественные, но связанные с имущественными отношениями.

Данные отношения облечены в товарно-денежную форму. Земля также является недвижимостью (имуществом) и участвует в гражданском обороте. Но это имущество особого рода.

Во-вторых, гражданский процесс — это средство осуществления правосудия. Он имеет место в деятельности органов суда (или арбитража) и носит правоохранительный характер.

Точками соприкосновения гражданского и земельного процесса принято считать земельные споры.

Включение земли как недвижимости в гражданский оборот влечет за собой ее участие в сделках. Земельно-правовые сделки имеют смешанный правовой режим, поскольку они одновременно регулируются нормами гражданского и земельного права. В силу этого на них распространяются общие и особенные правила сделок.

Специфика земельных споров состоит в том, что они в меньшей степени затрагивают право собственности на землю, а в большей — право пользования землей. Гражданские имущественные споры, наоборот, как правило, затрагивают право собственности.

При разрешении земельных споров судьи исходят из общих принципов осуществления правосудия, их деятельность определяется нормами гражданско-процессуального права. Но поскольку объектом спора выступает земля, поскольку этот вид спора относится к земельно-правовым отношениям, которые регулируются нормами земельного законодательства с учетом норм гражданского законодательства.

Здесь следует добавить, что поскольку земельно-процессуальные отношения являются производными от земельно-материальных, то их правовая природа не меняется в зависимости от органов, в каком они разрешаются¹.

Однако возникло много сложных проблем и связанных с ними вопросов, в том числе по поводу разрешения земельных споров. Земля признана недвижимостью, законом разрешаются сделки с земельными участками, расширена сфера применения норм гражданского права в регулировании земельных отношений между участниками земельных отношений. В земельно-процессуальных отношениях применяются нормы ГПК РФ и АПК РФ. Применение к регулированию

¹ *Иконникая ИЛ.* Соотношение земельного процесса с административным и гражданским процессом // Советское государство и право. 1972. № 4. С. 131.

земельных отношений ГК РФ, ГПК РФ и АПК РФ требует основательного изучения теории гражданского процесса и концепции разграничения норм земельного и гражданского законодательства, действующих в одной и той же области регулирования земельных отношений.

Если до начала перестройки экономики превалировали административные методы разрешения земельных споров, то в настоящее время происходит существенный сдвиг в сторону более широкого использования норм гражданского, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства при разрешении этих споров. Если же для разрешения земельных споров будут созданы специальные органы (земельные комиссии, земельные суды), встанет вопрос о формировании особого земельно-процессуального права.

Соотношение земельных и уголовных процессуальных норм. Если обратиться к уголовному судопроизводству, то можно заметить, что здесь процесс всегда связан с деятельностью органов правосудия и определяется как регламентированная законом деятельность государственных органов по разрешению споров и принудительному осуществлению права.

Процессуальные нормы выступают механизмом для реализации материальных норм уголовного права.

Задачами уголовного судопроизводства является быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение виновных и обеспечение правильного применения закона с тем, чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию, и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности и осужден.

Уголовное судопроизводство должно способствовать укреплению законности и искоренению преступлений, охране интересов общества, прав и свобод граждан в духе неуклонного соблюдения Конституции РФ, конституций республик в составе РФ и законодательных актов субъектов РФ.

В этой связи земельный процесс выступает как объект для применения уголовно-процессуальных норм. Они вступают в действие тогда, когда совершаются серьезные нарушения земельного законодательства. При наличии конкретного факта преступного деяния применяются нормы уголовного права, а порядок их применения регламентируется уголовно-процессуальными нормами.

Как известно, процессуальные нормы таких развитых отраслей права, как административное, гражданское и др., могут обслуживать не только одноименные материальные отрасли, но и иные.

8.3. Виды земельного процесса¹

Каждой материальной земельно-правовой норме соответствует процессуальная земельно-правовая и иная норма. Например, предоставление земельного участка (реализация права на него, предусмотренного материальной земельно-правовой нормой) осуществляется по определенной процедуре: подача заявки, рассмотрение заявки, принятие решения, реализация решения на практике, обжалование решения заинтересованными лицами и т.п.

Отсутствие у материальных земельно-правовых норм обеспечительных процессуальных норм оставляет первые пустой безжизненной декларацией. Так, отсутствие в законе в качестве исполнительного документа решений по земельным спорам, принимавшихся местными органами самоуправления, сводило к нулю исполнение этого решения до тех пор, пока таковое решение не обрело в законе статуса исполнительного документа.

Земельно-процессуальные нормы служат необходимым условием действия на практике материальных земельно-правовых норм, и поскольку последние в правовой науке нашли определенную классификацию на регулятивные и охранительные, такой же классификации следует подвергнуть и процессуальные нормы.

К числу регулятивных земельно-процессуальных норм, а значит и к регулятивному виду земельного процесса, следует отнести те, которые регулируют применение материальных земельно-правовых норм с диспозициями, не имеющими охранительного характера, например перевод земель из одного вида угодья в другое; стимулирование землепользователей к повышению плодородия почв и мелиорации используемых земельных угодий; организация и проведение землеустроительных действий и т.п.

К числу охранительных земельно-процессуальных норм целесообразно отнести такие, которые регулируют применение материальных земельно-правовых норм, содержащих санкции за нарушение или иные меры, направленные на пресечение нарушений и восстановление на-

¹ Земельный процесс в широком смысле рассматривался еще в 1925 г. С.П. Кавелиным, под которым он понимал установление, оформление и защиту земельных прав (см.: *Кавелин С.П.* Земельное право и земельный процесс. Воронеж, 1925. С. 341). Несколько по-иному рассматривался земельный процесс А.Д. Сахаровым (см.: *Сахаров А.Д.* Еще раз о земельном процессе в СССР // Советское государство и право. 1971. № 9. С. 39). См. также: *Краснов Н.И., Иконникова И.А.* Процессуальные вопросы советского земельного права. М., 1975; *Иконникова И.Л.* Земельный процесс в СССР // Общая теория советского земельного права. М., 1983. С. 319—344.

рушенных земельных отношений. Так, к данной группе принадлежат: возмещение убытков, причиненных нарушением земельного законодательства; отмена незаконных решений по земельным вопросам; изъятие самовольно занятых земельных участков и др.

Регулятивные земельно-процессуальные нормы можно классифицировать по следующим основным направлениям.

1. *Земельно-процессуальные нормы, регулирующие порядок ведения земельного учета, земельного кадастра.* Положением о порядке ведения земельного кадастра введены такие важнейшие процессуальные нормы, как единая методика ведения кадастра; виды информации, подлежащие отражению в земельно-кадастровой документации; сроки предоставления кадастровой документации и др.

2. *Земельно-процессуальные нормы, регулирующие порядок планирования и программирования использования земель.* Определяют компетенцию федеральных, государственных и муниципальных органов в данной сфере; порядок составления планов и программ по использованию и охране земель; порядок принятия и исполнения их, отчета и отчетности органов, ответственных за реализацию этих планов и программ.

3. *Земельно-процессуальные нормы, регулирующие отношения по предоставлению и изъятию земель* (распределению и перераспределению земельных участков). Содержатся в нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность органов местного самоуправления; в законе о собственности и о разграничении /собственности; в законодательстве о регулировании арендных отношений и земельном законодательстве.

Данная группа земельно-процессуальных норм весьма обширна и подразделяется на ряд групп:

а) нормы, регулирующие порядок предоставления земельных участков, которые в свою очередь можно подразделить на:

✓ нормы, регулирующие административный порядок предоставления, когда местная администрация в соответствии с установленной процедурой передает лицу, физическому или юридическому, земельный участок в собственность, аренду или на ином титуле использования земли;

✓ нормы, регулирующие гражданский порядок предоставления земли, когда земельные участки продаются физическими и юридическими лицами друг другу или сдаются в аренду и субаренду по соответствующим договорам, регистрируемым в местной администрации;

б) нормы, регулирующие изъятие земельных участков, осуществляемое по основаниям, определенным в законе;

в) нормы, регулирующие изменение правового режима земель в связи с генеральными планами поселений и их изменением в установленном порядке.

4. *Земельно-процессуальные нормы, регулирующие правовое обеспечение надлежащего использования земель*, выражающиеся в применении установленных агротехнической, эколого-правовых и иных норм при хозяйственной эксплуатации земельных участков. Например, предприятия и граждане, ведущие сельское хозяйство, обязаны выполнять комплекс мер по охране почв, и процесс реализации этого комплекса, процедура контроля за реализацией обеспечивают **надлежащее** использование земель.

5. *Земельно-процессуальные нормы, регулирующие порядок осуществления государственного контроля за использованием земель*. В данной группе норм содержатся не только регулятивные, но и охранительные процессуальные нормы. Так, порядок посещения должностными лицами земельных угодий для проверки соблюдения земельного законодательства в использовании этих земель относится к числу регулятивных норм; дача предписаний этими лицами на предмет устранения нарушений, приостановка хозяйственной деятельности на этих участках до устранения нарушений регулируются охранительными земельно-процессуальными нормами.

Как уже отмечалось, контроль за порядком использования земель осуществляется не только специально уполномоченными на то органами, но и другими, в том числе и судами. Так, согласно ст. 226 ГПК РФ и ст. 141 АПК РФ суды через исполнение частных определений, вынесенных ими по выявленным нарушениям в ходе рассмотрения судебных дел, контролируют устранение нарушений, допущенных участниками земельных правоотношений.

В силу этого процессуальные нормы, регулирующие порядок государственного земельного контроля, содержатся не только в земельно-правовых нормативных актах, но и в нормативных актах иной правовой природы (в частности, в гражданско-правовых).

6. *Земельно-процессуальные нормы, регулирующие охранительную государственную функцию в отношении использования и охраны земель*. Несмотря на преимущественно охранительный характер норм данной группы, в ней содержатся и регулятивные нормы. Например, нормы, регулирующие порядок обращения в суд и арбитражный суд за защитой нарушенных прав, больше тяготеют к регулятивной, чем к охранительной природе.

Охранительные земельно-процессуальные нормы можно подразделить на нормы, регулирующие применение наказаний и нормы, регу-

лирующие порядок разрешения споров между субъектами земельных правоотношений.

Земельно-процессуальные нормы, регулирующие порядок применения наказаний, содержатся как в земельном законодательстве, так и нормативно-правовых актах, являющихся головными для соответствующих отраслей законодательства (КоАП РФ, УПК РФ).

Земельно-процессуальные нормы, регулирующие порядок разрешения споров между субъектами земельных правоотношений, содержатся в основных процессуальных актах, регулирующих порядок отправления правосудия по конкретным делам судами государственной системы (ГПК РФ, АПК РФ), а также **договорными** (третейскими судами).

Земельно-Процессуальное регулирование наказаний в целом отработано в действующем законодательстве и на практике относительно неплохо. Кроме того, наказания применяются государственными органами и должностными лицами, имеющими необходимую подготовку и квалификацию.

Совершенно иная картина наблюдается в земельно-процессуальном регулировании порядка разрешения споров между субъектами земельных правоотношений. Во-первых, вся организация и фактическое проведение дел по данным спорам лежит на сторонах, которые не всегда обладают необходимыми навыками в этом вопросе. Во-вторых, земельно-процессуальное регулирование споров в сфере землепользования недостаточно отработано в силу относительно недавно возникших рыночных отношений в данной сфере.

8.4. Структура земельного процесса

В качестве критерия определения **структуры земельного процесса** необходимо взять содержание рассматриваемых дел. Можно выделить следующие *виды производства*:

- *производство по делам о предоставлении земельного участка;*
- *производство по делам об изъятии земельного участка;*
- *землеустроительное производство.* Его можно рассматривать в качестве составной части производства по делам о предоставлении и изъятии земельного участка;
 - *производство по разрешению земельных споров;*
 - *производство по осуществлению государственного контроля за рациональным использованием и охраной земель.*

Общественные отношения, возникающие в ходе осуществления каждого вида производства, регулируются нормами, **составляющими**

самостоятельные институты земельного права, и относятся к **земельно-процессуальным** нормам.

Рассмотрим подробнее отдельные виды производства.

Предоставление и изъятие земель. Предоставление земель осуществляется в форме землеотводного процесса. Изъятие земель — в форме процесса по изъятию. Эти процессы состоят из ряда стадий, последовательность проведения которых определена в законе.

Землеотводный процесс включает следующие стадии:

- 1) утверждение акта о **предварительном** согласовании места размещения объекта;
- 2) проведение проектных изыскательских работ;
- 3) принятие постановления о предоставлении земельного участка;
- 4) установление границ земельного участка на местности и составление его плана или чертежа;
- 5) государственная регистрация и выдача документов, удостоверяющих право на землю.

Цель законодательного регулирования действия по предоставлению земель — обеспечение правильного отвода земель и полный учет прав и интересов будущих собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов.

Таким образом, предоставление земель — это правовой землеотводный процесс наделения субъектов права пользования землей определенными правами и гарантиями.

Граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, заинтересованные в выделении земельного участка для строительства, обращаются в государственный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, обладающий правом предоставления соответствующих земельных участков, с заявлением, в котором должно быть указано назначение объекта, дано его технико-экономическое обоснование либо соответствующие расчеты и испрашиваемое право на земельный участок.

Эти органы с учетом **социально-экономических**, экологических и градостроительных условий принимают решение о предоставлении участка, что является основанием для выбора в установленном порядке земельного участка, определения границ этого участка в натуре (на местности) и оформления комитетом по земельным ресурсам и землеустройству акта о предварительном согласовании места размещения объекта, а в необходимых случаях его санитарной (охранной) зоны.

В случае, когда для размещения объекта необходимо изъятие **земельных участков** или их **частей** у землепользователей, соответству-

ющий орган информирует собственников этих участков о их **возможном** выкупе.

Указанные органы принимают постановление об утверждении акта о предварительном согласовании места **размещения** объекта по одному из вариантов или об отказе в размещении объекта.

При предоставлении земельных участков в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп для целей, не связанных с их хозяйственной деятельностью, может быть проведен сход граждан по поводу изъятия и предоставления земельных участков под объекты, деятельность которых затрагивает интересы указанных народов и групп. Соответствующий орган исполнительной власти или орган местного самоуправления принимает постановление о предварительном согласовании места размещения объекта с учетом итогов этого схода.

Постановление об утверждении акта является основанием для подготовки землеустроительной документации по предстоящему **изъятию**, определению размеров возмещения убытков и потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства.

Постановление соответствующего органа о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием для разработки проектной документации и действует в течение трех лет.

В случаях, когда место для окончательного размещения объекта принято с нарушением требований российского законодательства и законодательства субъектов РФ, органы, осуществляющие государственный контроль **за** исполнением и охраной земель, вправе обжаловать это решение в суд.

После согласования и утверждения проекта на строительство гражданине, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, а также юридические лица, на **основании** утвержденных актов о предварительном согласовании места размещения объекта или генеральных планов и проектов застройки (в городах и других населенных пунктах) обращаются в государственный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, обладающий правом предоставления соответствующих земельных участков, с ходатайством (заявлением) о предоставлении земельного участка.

По представлению соответствующего комитета по земельным ресурсам и землеустройству соответствующий орган рассматривает представленные материалы и принимает решение об **условиях** предоставления земельного участка.

Ходатайства юридических лиц и заявления граждан о предоставлении земельных участков для предпринимательской

рассматриваются соответствующими органами в двухмесячный срок, а заявления граждан для иных целей — в месячный срок, если не установлен иной срок законами субъектов РФ,

Следует отметить, что в проекте Земельного кодекса, по сравнению с ранее действовавшим законодательством, более четко определена последовательность стадий землеотводного процесса, определены последовательность совершения этих действий, права местной администрации по предоставлению земель и их органов по выдаче собственникам, землевладельцам, землепользователям и арендаторам права пользования землей.

Представляется, что в действующем законодательстве именно сейчас появляется все больше и больше земельно-процессуальных норм, регулирующих предоставление и изъятие земель, землеустройство, земельный контроль, разрешение земельных споров. В земельном праве появилась реальная возможность наряду с материальным правом сформулировать и процессуальное право, как это уже сделали административисты.

Необходимо различать действия по предоставлению земли в собственность, владение, пользование или аренду от оснований возникновения права собственности, землепользования, землевладения, включающего сложный фактический состав:

- ✓ решение о предоставлении земли в собственность, владение, пользование или аренду, а также в субаренду и сервитут;
- ✓ отвод земли в натуре;
- ✓ юридическое оформление этого права.

Для возникновения права пользования землей необходимо наличие указанных трех юридических фактов. Если хотя бы один из них отсутствует, то указанные права не могут считаться возникшими. В земельном законодательстве сказано, что приступить к пользованию предоставленным земельным участком до установления соответствующими землеустроительными органами границ этого участка в натуре (на местности) и выдачи документа, удостоверяющего право пользования землей, запрещается.

В некоторых случаях необходимым условием для возникновения права пользования землей помимо указанных трех юридических факторов является также заключение социального соглашения (именуемого актом или договором о предоставлении в пользование земельного участка) между органом, отводящим землю, и будущим субъектом права. При этом в сложный фактический состав, порождающий это право, входят не только названные выше юридические факты, но и заключение указанного выше соглашения и выдача землепользовате-

лям специальных документов, оформляющих их права, и государственная регистрация земельных участков.

До ЗК РФ оформление права пользования земельным участком требовалось не всегда. Например, колхозники и проживающие в сельской местности рабочие и служащие не получали никаких документов, удостоверяющих право пользования отведенными им приусадебными участками.

Иногда эти документы были в виде двусторонних письменных соглашений, заключаемых между органами, предоставившими в пользование земельные участки, и землепользователями. Такие соглашения не только удостоверяли их право на землю, но и фиксировали их права и обязанности. В большинстве случаев они назывались актами о предоставлении в пользование земельных участков. Иногда эти соглашения получали название договоров.

Юридическое значение всех перечисленных видов документов заключается в том, что они являются основными и наиболее бесспорными доказательствами наличия у их держателей права собственности, владения, пользования или аренды земельных участков.

Наряду с предоставлением в собственность, земля предоставляется в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение, во временное пользование, в аренду.

Землеустроительное производство. Землеустройство — это правовой процесс, в соответствии с которым собственники и другие землепользователи наделяются определенными материальными и процессуальными правами.

Землеустроительный процесс делится на стадии. Стадии землеустроительных работ — это определенная группа землеустроительно-процессуальных действий по каждому виду землеустройства¹.

Землеустроительный процесс состоит из следующих стадий:

- 1) **подготовительные** работы к составлению землеустроительного процесса;
- 2) разработка прогнозов, **схем**, проектов землеустройства;
- 3) рассмотрение и утверждение проектной документации;
- 4) перенесение проекта в натуру (на местность);
- 5) оформление и выдача землеустроительных материалов и документов;

¹ См.: Федеральный закон «О землеустройстве» от 18.06.2001 // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582. См. также: постановление Правительства РФ от 11.07.2002 № 514 «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства // РГ. 2002. 17 июля.

б) осуществление авторского надзора за выполнением землеустройства собственниками земли, землевладельцами, землепользователями и арендаторами;

7) государственная экспертиза землеустроительной документации (ст. 6 указ ФЗ).

/. *Подготовительные работы к составлению землеустроительного проекта.* Составлению землеустроительного проекта предшествует выезд на место представителя землеустроительного органа для определения фактического положения землепользования (при участии заинтересованных пользователей земель и в присутствии представителя органа местного самоуправления). В частности, выяснению подлежат основания и характер прав указанных субъектов на земли, подлежащие землеустройству, расположение и размещение этих земель, их границы, а также пожелания об изменении границ.

2. Разработка прогнозов, схем, проектов землеустройства. Разработку прогнозов, схем, землеустроительных проектов производят исходя из экономических, естественно-исторических и других конкретных условий землеустраиваемых хозяйств. Например, работу по составлению землеустроительных проектов, как правило, подразделяют на две основные стадии: составление эскизного проекта и составление детального (технического) проекта. Для отдельных частей проекта составляют несколько вариантов, из которых после экономического анализа выбирают лучший.

Важным разделом землеустроительного проекта является план по проведению намеченных в нем мероприятий с указанием срока их выполнения, порядка их осуществления и необходимых для этого средств.

Землеустроительный проект составляется при участии заинтересованных землепользователей. Содержание проекта определяется прежде всего специализацией хозяйства и требованиями рациональной организации производства, а также природными особенностями зоны расположения хозяйства.

Составление землеустроительного проекта оформляется специальным протоколом.

3. Рассмотрение и утверждение проектной документации — одна из важных стадий землеустроительного процесса. При предъявлении проекта землепользователям могут быть заявлены землеустроительному органу претензии. Если претензии признаются основательными, в проект вносят соответствующие изменения. Отклонение претензий дает право заинтересованным субъектам права подать жалобы в тот государственный орган, к ведению которого относится утверждение землеустроительного проекта.

При рассмотрении предъявленного землеустроительного проекта у заинтересованных землепользователей могут возникнуть те или иные споры между собой. Эти споры либо решаются на месте **представителем** землеустроительного органа, либо переносятся в тот орган, который будет утверждать **землеустроительный** проект.

Предъявление сторонам землеустроительного проекта должно происходить обязательно в присутствии представителя органа местного самоуправления и представителей землепользователей.

Проект внутрихозяйственного землеустройства тщательно проверяется начальником отдела (партии) и после рассмотрения на техническом совещании землеустроительной экспедиции представляется колхозам — на обсуждение общего собрания (собрания уполномоченных колхоза) или расширенного заседания правления колхоза, совхозам — на обсуждение производственного совещания совхоза.

Утверждение землеустроительного проекта, составленного инженером-землеустроителем, производится комитетом зпо **земельным** ресурсам и землеустройства района. Одновременно с рассмотрением проекта **соответствующий** орган обсуждает все поданные на этот проект жалобы и разрешает те споры между пользователями земель, которые не были урегулированы на месте. Утверждение **землеустроительного** проекта оформляется решением. Если соответствующий орган сочтет составленный землеустроительный проект неудовлетворительным или нарушающим права указанных субъектов права, он рекомендует внести в проект необходимые поправки. После обсуждения **рекомендаций** соответствующего органа и внесения необходимых поправок проект переносится в натуру.

4. Перенесение проектов в натуру (на местность) заключается в установке на землеустраиваемых территориях специальных межевых знаков (столбов) установленных образцов. Совершение этих действий возлагается на соответствующие землеустроительные органы. Исполнение землеустроительного проекта происходит при **обязательном** участии заинтересованных пользователей земли.

5. Завершающей стадией землеустроительного процесса является оформление и выдача землеустроительных материалов и документов.

6. В реализации проекта землеустройства значительная помощь может быть оказана его составителями. Поэтому новое земельное законодательство допускает авторский надзор за выполнением проекта землеустройства землепользователями.

Производство по разрешению земельных споров. При рассмотрении вопроса о производстве по разрешению земельных споров следует особо подчеркнуть, что

ции общества и переход к рыночной экономике характеризуется ориентацией проводимых земельных реформ на обеспечение прав человека.

Центр тяжести в соответствующем законодательстве в значительной мере переносится на новый статус личности в земельных отношениях. В данном аспекте можно говорить о гуманизации земельного законодательства.

Достаточно сравнить ЗК РСФСР 1970 г. с действующим Земельным кодексом, чтобы убедиться в значительно большей защите земельных прав граждан. Эти права в гораздо большей степени обеспечиваются судебной защитой и рассмотрением некоторых земельных дел в арбитражном суде. Если в ЗК 1970 г. только одна ст. 134 была посвящена разрешению споров между совладельцами индивидуальных жилых строений о порядке пользования общим земельным участком, то в ЗК значительно большее число статей, о чем уже говорилось выше¹.

Земельные споры порой очень трудно отличить от гражданских споров, объектом которых является имущество. Согласно ГК РФ земля стала недвижимостью и, как любое имущество, активно участвует в гражданском обороте. В зависимости от вида земельного спора, где речь идет о земле как объекте права собственности или когда спор касается порядка пользования земельным участком, применяются как гражданско-процессуальные, так и земельно-процессуальные нормы.

Важная отличительная особенность гражданских споров заключается в том, что они разрешаются только судами (или в арбитраже), в то время как некоторые земельные споры могут быть разрешены в административном порядке.

Производство по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель. В соответствии с Положением о государственном земельном контроле в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 19.11.2002 № 833², этот контроль осуществляется органами местного самоуправления и администрациями, а также специально уполномоченными на то государственными органами в соответствии с действующим законодательством.

Эти органы в соответствии со своей компетенцией в административном порядке налагают штрафы за нарушение земельного законодательства. Подробно об этом сказано в указанном Положении.

¹ Подробнее по этому вопросу см.: гл. 11 «Защита земельных прав граждан и юридических лиц».

² Рос. газета. 2002, 4 декабря.

Задачей государственного контроля является обеспечение соблюдения всеми землепользователями требований земельного законодательства в целях эффективного использования и охраны земель.

Специально уполномоченные государственные органы осуществляют контроль за использованием и охраной земель в соответствии со своей компетенцией;

организуют проверку и экспертизу изменения качественного состояния земель;

принимают меры по устранению нарушений земельного законодательства;

вносят в установленном порядке предложения о консервации деградированных и загрязненных земель, дальнейшее использование которых может привести к негативным экологическим последствиям и загрязнению сельскохозяйственной продукции;

информируют население о состоянии земельного фонда и принимаемых мерах по охране земель;

участвуют в работе комиссии по приемке мелиоративных, рекультивируемых и других земель, на которых проведены мероприятия по улучшению их качественного состояния, а также объектов, сооруженных в целях охраны земель.

(?) Контрольные вопросы

1. Как можно определить государственное регулирование земельных отношений?
2. Каковы органы государственного регулирования земельных отношений?
3. В чем состоят функции государственного регулирования земельных отношений?

Глава 9

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

9.1. Понятие рационального использования земель

Рациональное использование земель является главной задачей российского земельного законодательства¹.

Определение понятия рационального использования земель содержится в государственном стандарте², который не является

¹ ГОСТ 26640—85 «Земли. Термины и определения». Пункт 14.

² Рациональное использование и охрана земель регулируется нормами земельного, гражданского, экологического и др. отраслей права. Прежде всего это ЗК РФ от 25.04.1991 // ВВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768; Закон РФ от 19.12.1991 «Об охране окружающей природной среды» // ВВС РСФСР. 1992. № 10. Ст. 457; Закон РФ от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; Указ Президента РФ от 16.12.1993 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» // САПП РФ. 1993. № 91. Ст. 4935; «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» от 27.10.1993 // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4191; Постановление Правительства РФ «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» от 03.02.1994 // САПП РФ. 1994. № 10. Ст. 779; Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в РФ от 23.12.1993 (в ред. от 12.03.1996); Инструкция по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России от 25.05.1994 № 160 // БНА РФ. 1994. № 9; Инструкция о порядке работы госземинспекторов по привлечению физических и юридических лиц к административной ответственности за нарушение земельного законодательства от 18.02.1994, утв. приказом № 18 Роскомзема // БНА РФ. 1994. № 7; Разъяснение о порядке привлечения к ответственности за нарушение земельного законодательства от 29.09.1992, утв. Роскомземом, Минприроды России, Госкомсанэпиднадзором и Минархитектуры России (сб. нормативных актов. Ч. 1. М., 1993. С. 159), а также акты субъектов РФ и органов местного самоуправления.

законом, да и само определение чрезвычайно абстрактно, чтобы его использовать в правоприменительной практике. В частности, оно закреплено как «обеспечение всеми землепользователями в процессе производства максимального эффекта в достижении целей землепользования с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами».

Бесхозяйственное использование земель означает такое ведение хозяйства, при котором не соблюдаются общепринятые требования к рациональному использованию земель либо не выполняются задачи нормативного регулирования хозяйственной Деятельности.

Это **определение** позволяет лишь уловить дух рациональности, но этого мало для правовой сферы, **нуждающейся** в точных и недвусмысленных определениях.

Определенное уточнение внесено в гражданское законодательство, закрепив в ст. 285 ГК РФ параметры оснований лишения прав на земельный участок вследствие нерационального его использования и отнеся к ним три категории: нецелевое **использование**; использование, приведшее к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель, и использование, приведшее к значительному ухудшению экологической обстановки.

В результате этого конкретизируются три параметра, составляющие понятие рационального использования земель: соблюдение цели использования, не **ухудшение** плодородия и экологической обстановки.

Однако этих критериев явно недостаточно для формулирования понятия рационального использования земель, которое должно учитывать не только плодородие и экологическую обстановку, но и другие параметры земли, например соблюдение норм отвода земель под линейные сооружения, которые установлены специальными нормативными актами.

Практически любое явление, предмет или объект материального мира имеет две основные стороны: количественную и качественную. С этих позиций и должны определяться критерии рационального использования земель. Рассмотрим их по отдельности.

9.2. Количественный критерий рационального использования земель

Количественный критерий рационального использования земель выражается в двух основных параметрах:

- экономное использование земель, что диктуется необходимостью разрешения противоречия между ограниченностью земельного масси-

ва государства и возрастающими потребностями в земельных участках для размещения производственных мощностей и других объектов, расширения распашки для удовлетворения потребностей в продовольствии растущей численности населения и т.д. Поэтому при отводе земель под строения и сооружения отводимая площадь должна быть разумно обоснованна либо не превышать установленных нормативными актами пределов отвода;

- экономическое использование земель должно достигаться не только экономией площадей при отводе под те или **иные** объекты, но и рациональным совмещением размещаемых объектов, например, совмещением линий электропередач с дорогами; применением сервитутов для смежного участка (проезда, прохода по нему), с тем, чтобы не отводить дополнительные земли под дорожное полотно и т.п.

9.3. Качественный критерий рационального использования земель

Качественный критерий рационального использования земель выражается в сохранении, прежде всего, производительной **силы** как главного средства производства сельскохозяйственной продукции. Это заключается в следующем:

- в установлении обязанностей для всех землепользователей, осуществляющих работы с **нарушением** почвенного покрова, снимать, хранить и не нарушать почвенный плодородный слой, который в состоянии **усилить** плодородную **силу** земли даже будучи отдельным от материнской породы (в качестве средства рекультивации других сельскохозяйственных угодий, при использовании в парниках, теплицах);

- в ограничении использования сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд. В частности, земли сельскохозяйственного назначения подразделены на обычные, ценные и особо ценные, и в зависимости от степени ценности они могут отводиться **для** несельскохозяйственных нужд в исключительных случаях, либо их вообще запрещается отводить для таких целей;

- в установлении всеобщей обязанности всех лиц, использующих землю (собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов), повышать уровень **плодородия** почв независимо от природных свойств;

- в отводе для сельскохозяйственных нужд земель, не пригодных для сельского хозяйства, либо земель худшего качества;

- в установлении всеобщей обязанности охраны почв эрозии, заражения, загрязнения и других негативных последствий, поскольку эрозия почв, к примеру, съедает на земном шаре ежедневно свыше 40 га, в том числе и в результате естественно происходящих в природе процессов (смыв дождевой массой, дефляция и др.).

Если количественные критерий рационального использования земель преобладает в несельскохозяйственной сфере использования земель, то качественный критерий — в сельскохозяйственной. При этом как количественный, так и качественный критерий «работают» на сферу сельскохозяйственного использования земли. Если нехватка земельных площадей может быть компенсирована в несельскохозяйственной сфере инженерными, решениями (в жилищной сфере — строительством многоэтажных зданий; в транспорте и промышленности — размещением подземных сооружений и т.д.), то дефицит земель сельскохозяйственного использования, как правило, невосполним. А сельское хозяйство является жизнеобеспечивающим для населения и • утрата этого свойства катастрофична.

Таким образом, рациональное использование земель имеет две основные стороны: с количественной стороны оно выражается в экономии земель, предотвращении расточительного отвода земельных площадей под несельскохозяйственные объекты, а с качественной стороны предполагает обеспечение плодородия земель, не ухудшения его и т.д.

9.4. Способы правового обеспечения рационального использования отдельных категорий земель

Стержневым правилом рационального использования земель является приоритет земель сельскохозяйственного назначения, а поэтому расширение площадей под выращивание сельскохозяйственной растениеводческой продукции всячески поощряется государством, если это расширение не входит в противоречие с правилом, закрепленным в ст. 28 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», запрещающим превышать предельно допустимые нагрузки на окружающую среду.

На обеспечение приоритета земель сельскохозяйственного назначения «работают» и такие правила в сфере несельскохозяйственного использования земель, как охрана почвенного слоя при вынужденных повреждениях почвенного покрова, поскольку сохраненный почвенный слой направляется на обеспечение нужд земледелия; экономия земель

при размещении несельскохозяйственных объектов, чем смягчается прессинг на сельское хозяйство потребности в землях для несельскохозяйственных нужд.

Анализ правового режима категорий земель земельного фонда России позволяет сделать выводы о наличии следующих особенностей в правилах рационального использования земель в каждой из этих категорий.

1. Главной особенностью земель является то, что земля здесь выступает в качестве основного средства производства продуктов питания и кормов для животных, а также сырья для промышленности. Поэтому для земель сельскохозяйственного назначения установлен особый правовой режим, имеющий целью охрану и повышение плодородия почв, регулирования хозяйственной деятельности пользователей земли с целью недопущения выделения этих земель из сельскохозяйственного оборота.

Эти земли состоят из угодий — участков земли с определенным хозяйственным использованием (пашни, пастбища, луга и т.п.), земель под сельскохозяйственными объектами — фермами, дорогами и др., а также неудобьев (овраги, болота и др.). Вся площадь земель, пригодных для нужд сельского хозяйства, подлежит приоритетному использованию. Это означает следующее:

✓предоставление таких земель производится, прежде всего, для сельскохозяйственных целей. Пригодность земель для нужд сельского хозяйства устанавливается по данным земельного кадастра. Для строительства же промышленных предприятий и иных несельскохозяйственных нужд предоставляются, согласно ЗК РФ, земельные участки несельскохозяйственного назначения или непригодные для сельского хозяйства либо сельскохозяйственные угодья худшего качества по кадастровой оценке;

✓установлены некоторые ограничения на сделки с землей, предназначенной для сельскохозяйственных целей. Так, продажа земельного участка, используемого в сельскохозяйственном производстве, с изменением его целевого назначения производится по решению органа исполнительной власти субъекта РФ (Указ Президента РФ от 27.10.1993 № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»);

✓хозяйственная эксплуатация сельскохозяйственных земель должна не только не ухудшать состояние земли в результате производственной деятельности, но и восстанавливать и повышать ее плодородие и другие полезные качества;

✓ запрещено изъятие особо ценных сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных нужд. Перечень и площади этих земель устанавливаются субъектами РФ;

✓ для сельскохозяйственных земель, почвы которых деградированы и их восстановление невозможно в ближайшее время, а также земель, загрязненных химическими и радиоактивными веществами свыше допустимой концентрации, предусмотрена консервация в порядке, предусмотренном законодательством;

✓ поскольку земля в сфере сельского хозяйства функционирует в двух качествах — как его территориальная основа и как средство производства — понятие земель сельскохозяйственного назначения в правовом отношении неоднородно. Прежде всего это земельные участки, используемые в растениеводстве (пашня, земельные участки, занятые многолетними насаждениями, сенокосы, пастбища и т.д.), которые в системе государственного учета земель определяются как сельскохозяйственные угодья. Второй элемент в структуре земель сельскохозяйственного назначения — все иные земельные участки, закрепленные за сельскохозяйственными предприятиями. К этим землям относятся земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, замкнутыми водоемами, постройками и сооружениями, необходимыми для сельскохозяйственного производства. Такое деление земель сельскохозяйственного назначения должно найти законодательное закрепление.

Эксплуатация земель сельскохозяйственного назначения сопряжена с повышенным воздействием на окружающую природную среду, поэтому сельскохозяйственная деятельность должна быть в максимальной мере экологизирована. В частности, лица, ведущие сельское хозяйство, должны выполнять комплекс мер по охране почв, водоемов, растительности и животного мира от побочных последствий применения сельскохозяйственной техники, химических веществ, мелиоративных работ и других факторов, ухудшающих состояние природной среды и причиняющих вред здоровью человека (ст. 46 Закона об охране природной среды).

Степень экологизации должна возрастать при усилении воздействия аграрной деятельности на окружающую среду и быть адекватной этому воздействию. В частности, при осуществлении мелиоративных работ и эксплуатации мелиоративных систем должны приниматься все необходимые меры по соблюдению водного баланса (п. 1 ст. 47 указанного Закона).

2. Использование земель специального назначения (для нужд промышленности, транспорта, связи, телевидения, информатики и косми-

ческого обеспечения, обороны и др.) связано с антропогенным воздействием на окружающую среду и не сопряжено, как правило, с эксплуатацией природных процессов, что Присуще сельскохозяйственному производству. Например, в таких отраслях сельского хозяйства, как пахотное земледелие, использование земель полностью основано на эксплуатации природных процессов, поскольку земледелец осуществляет лишь посев, уход за урожаем и уборку его, весь же процесс произрастания осуществляют природные процессы земли, на которые земледелец воздействует (поливками, подкормками, борьбой с сорняками и др.).

Земли специального назначения заняты по своему целевому назначению такими объектами, которые неизбежно оказывают на окружающую среду определенный антропогенный прессинг. Полностью экологически чистого производства в природе нет и быть не может, это утопия, аналогичная утопии вечного двигателя. Поэтому обязательным правилом рационального использования земель этой категории является обеспечение размещаемых на этих землях антропогенных объектов (промышленных предприятий, транспортных коммуникаций и т.п.) специальными зонами, играющими роль «буфера» между антропогенным воздействием на окружающую микросреду обитания людей и природу и необходимостью охраны природы и общества от этого воздействия.

Земельные участки, на которых устанавливаются эти зоны, не изымаются у собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов, на них лишь вводится специальный режим использования, вытекающий из необходимости нейтрализации указанного антропогенного прессинга.

3. Использование **земель** поселений имеет своим приоритетом обеспечение в первую очередь благополучия живущего в них населения. В силу этого принцип рационального использования земель **проявляется** здесь, наряду с принципом экономического отвода земельных участков, в соблюдении санитарно-гигиенических нормативов при отводе и застройке земельных участков поселений.

4. Использование земель природоохранного, природно-заповедного, лесного и водного фондов производится в подчиненном служебном режиме данных земель произрастающей на них растительности и размещившихся на них водоемах. В силу **этого** рациональное использование этих земель заключается в установлении режима допусков и ограничений размещения или неразмещения тех или иных объектов, создания или поддержания тех или иных ландшафтов и т.д.

Таким образом, понятие рационального использования земель включает в себе как общее для **использования** всех земель понятие, так

и специфические для определенных категорий земель. Правила рационального использования **земель** имеют универсальный характер, а специфические зависят от особенностей используемых земель как по природным качествам (земли природно-заповедного фонда и др.), так и по целевому назначению (земли поселений и др.).

Правовое обеспечение рационального использования земель выражается в совокупности правовых форм и методов, направленных на создание условий, делающих возможным и принудительным использование всех земельных участков рационально.

Само значение термина «рациональный» означает «разумный», т.е. совершаемый расчетливо, с учетом всех обстоятельств использования земель. Содержание же правового обеспечения рационального использования земель будет рассмотрено в следующем параграфе учебника.

9.5. Организационно-правовые формы обеспечения рационального использования земель

Правовое обеспечение той или иной цели предполагает системное обеспечение ее реализации необходимыми правовыми средствами, позволяющими реально достичь поставленной задачи. Например, для обеспечения целевого использования земель существует в российском законодательстве такой комплекс правовых мер, как запрещение приступать к пользованию земельным участком до отвода его в натуре на местности; право государственного контроля путем свободного доступа на земельный участок сотрудников государственного контроля за использованием земель; наличие таких мер ответственности, как лишение земельного участка за нецелевое использование его с одновременным привлечением к ответственности и т.д. Все эти правовые средства в **комплексном** взаимодействии осуществляют предотвращение и пресечение отступлений от целевого использования земли, а значит, и обеспечивают **соблюдение** этого целевого использования.

Правовое обеспечение рационального использования земель осуществляется с помощью следующего **комплекса правовых мероприятий**:

1. *Стимулирование целевого использования земельного участка собственниками, землевладельцами, землепользователями и арендаторами, выражающееся в следующих аспектах:*

а) платности землепользования и природопользования, которая предусмотрена как для всех природных объектов (ст. 20 Федерального закона «Об охране природной среды»), так и для земель конкретно

(Закон РФ от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» (в ред. от 23.12.2003)), где предусмотрены ставки земельного налога, арендная плата и нормативная цена земли.

Плата за землю является наиболее значимым экономико-правовым стимулом, побуждающим землепользователей, во-первых, не приобретать излишние площади земель в собственность, пользование или аренду, во-вторых, использовать приобретенные земельные участки наиболее рационально, т.к. использовать их иначе является просто невыгодным;

б) применением льгот и преимуществ к землепользователям, рационально использующим землю. Например, применение налогового стимулирования для граждан, впервые осваивающих земельный участок для ведения крестьянского хозяйства; установление надбавок за экологически чистую продукцию, выращенную на рационально используемом сельскохозяйственном угодье;

в) применением невыгодных правовых последствий к лицам, осуществляющим нерациональное использование земель. Например, неиспользование земельного угодья в течение более трех лет, если законом не установлен более длинный срок, влечет за собой возможность **изъятия** этого участка у собственника.

2. *Устранение причин и условий, способствующих нерациональному использованию земель.* Под этим правовым способом можно понимать:

а) **установление** государственной разрешительной системы предоставления и изъятия земель, совершения сделок с земельными участками и т.д. В частности, государственной регистрации подлежат как права на участок (ст. 131 ГК РФ), так и сделки с землей (ст. 164 ГК РФ); под страхом наказания запрещается приступать к пользованию земельным участком, на которое не имеется специального разрешения уполномоченного на то государственного или муниципального органа, а также если не совершен отвод границ земельного участка в натуре и т.д.;

б) установление научно обоснованных расчетов последствий использования земель, позволяющих уже на стадии Предоставления земельных участков в пользование предотвратить нерациональное их использование в будущем. В частности, ст. 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (в ред. от 15.04.1998) позволяет выявить несовершенства в проекте строительства объекта, которое может повлечь нерациональное использование земельного участка в будущем (повышенное антропогенное загрязнение и др.);

в) установление необходимости согласования отводов земельного участка с соответствующими государственными службами. Например, **в ходе осуществления** землеотводного процесса заинтересованные в

отводе земельного участка лица должны получить письменно заверенные согласования с представителями органов санитарно-эпидемиологического надзора (Федеральный закон РСФСР от 19.04.1991 № 1034-1 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (в ред. от 21.07.1998)), с представителями пожарной службы (Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (в ред. от 10.05.2004)) и др., что позволяет специалистам этих служб уже на стадии отвода устранить недостатки, которые могут послужить нерациональному использованию земли.

3. *Устранение правовой возможности оперативного пресечения нерационального использования земельных участков*, например возможности прекратить финансирование строящегося сооружения, если расположение строительства произведено неправильно.

Это пресечение может быть обеспечено, во-первых, предоставлением соответствующих правомочий государственным контрольным службам. Например, органы государственного контроля за охраной и использованием земель и их должностные лица вправе приостанавливать использование сельскохозяйственных земель, если оно осуществляется способами, способствующими возникновению эрозии почв, ведущими к ее деградации (см.: Положение о государственном земельном контроле).

Во-вторых, такому пресечению может способствовать любой гражданин в силу наличия у него конституционного права на обращение в любые государственные органы, вплоть до международных, установленных законом порядке (ст. 33, 46 Конституции РФ), что позволяет ему требовать принятия мер по устранению нарушений в использовании земель.

В-третьих, такое пресечение невозможно, если отсутствуют права и гарантии у лиц, осуществляющих пресечение нерационального использования земель. Так, в 1993 г. были признаны недействующими статьи, предусматривающие возможность изъятия земельных участков, используемых нерационально. В 1994 г. это основание изъятия было воспроизведено в ГК РФ, но возможность применения данного основания не допускалась до введения Земельного кодекса, который несколько лет не могли принять по вине Государственной Думы РФ. В результате отсутствия правовых оснований отсутствовала и возможность оперативного пресечения нерационального использования земель.

4. *Установлении правовой возможности устранения нарушений правил рационального использования земель и восстановления положения в использовании земель*. В частности, в случае отступления без надлежащего разрешения от проекта внутрихозяйственного зем-

лепользования виновные в этом лица несут наказание (см.: КоАП РФ) и обязаны восстановить допущенную ломку этого проекта (размещение угодий, прокладку дорог и т.д.).

Восстановление в натуре последствий отступления от рационального использования земель не всегда возможно. Например, погубленный в результате нерационального использования сельскохозяйственного угодья почвенный слой практически невозстановим, а поэтому восстановление нарушенных угодий зачастую может быть компенсировано лишь в денежной сумме за проведенную рекультивацию с помощью почвенного слоя, снятого с других земель.

Немалым стимулирующим правовым средством является правило, по которому самовольный застройщик обязан привести земельный участок в прежнее состояние за свой счет без компенсации понесенных затрат.

Правовое обеспечение рационального использования земель выражается не только в наличии комплекса правовых мероприятий, но и в наличии **правовых возможностей** субъектов земельных правоотношений рационально использовать землю. К числу таковых следует отнести:

- *свободу хозяйствования на земле*, выражающуюся в праве собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей на свободное использование своих способностей и имущества для осуществления деятельности по использованию земель (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ), на владение, пользование и распоряжение землями свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36 Конституции), действовать при использовании земель своей волей и в своем интересе (ч. 2 ст. 1 ГК РФ).

Вместе с тем свобода в использовании земель должна осуществляться под контролем государства, поскольку в противном случае она может превратиться в анархию, игнорирование интересов общества. Например, фермеры начнут сдавать свои земли в аренду другим гражданам, вместо того, чтобы выращивать на них сельскохозяйственную продукцию, или увлекутся коммерческой несельскохозяйственной деятельностью, хотя обязаны осуществлять сельскохозяйственную деятельность в качестве ведущей (ст. 16 Федерального закона от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»).

Свобода хозяйствования на земле выражается также в недопустимости произвольного вмешательства любых лиц в деятельность землепользователей под страхом ответственности за этот произвол. В **собственники** земельных участков вправе оспаривать в су-

дебном порядке ненормативные акты государственных органов и органов местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, нормативные акты, признавать их по суду недействительными, если они нарушают права и законные интересы этих собственников (ст. 13 ГК РФ), взыскивать с данных органов причиненные этим актом убытки (ст. 16 ГК РФ), а также требовать денежной компенсации за понесенный моральный вред (ст. 151, 1099—1101 ГК).

Свобода хозяйствования на земле является первым условием обеспечения рационального использования земли, поскольку только сам землепользователь знает природные особенности местности, в которой трудится, свойства своего земельного участка и в соответствии с ними вырабатывает порядок рациональной хозяйственной эксплуатации земли.

В дореформенный период при монопольном господстве государственной собственности на землю и идеологическом господстве одной партии были типичными случаи, когда работники райкомов и другие чиновники советского аппарата заставляли колхозников ускорять посевные и уборочные работы, чтобы раньше всех отпартовать о завершении посевных и уборочных кампаний. В результате возникали значительные недоборы урожая сельскохозяйственных культур из-за проведения полевых работ в невыгодные сроки;

- *правильную правовую регламентацию земельных отношений, предполагающую:*

- ✓ отсутствие пробелов в земельном законодательстве, т.е. необходимых правовых норм, наличия которых требует особая природа земельных отношений. Например, при отсутствии точных критериев обеспечения и поддержания почвенного плодородия (поддержки на должном уровне гумусированной части почвенного слоя, обеспечения водного, воздушного и теплового режима в нем, создания благоприятных условий для развития почвенной фауны и т.п.) сама деятельность по повышению почвенного плодородия приводит к снижению последнего. В частности, чрезмерное внесение минеральных удобрений приводит к сторанию гумуса, а уменьшение последнего ведет к **снижению** почвенного плодородия. Арендаторам же, являющимся временными хозяевами на земле, зачастую нужна сиюминутная выгода в ущерб почвенному благополучию земельного участка в последующие годы, а поэтому пробел в законе влечет за собой значительные негативные последствия в виде нерационального использования земель;

- ✓ отсутствие несовершенств в законе, которые парализуют его результативность, и принятые правовые нормы оказываются бесполезными для правового регулирования рационального **использования зе-**

мель. Например, к числу таких несовершенств следует отнести существовавшую в ст. 50 старого Кодекса РФ об административных правонарушениях формулировку «бесхозяйственное использование земли», которая не содержала правовых критериев, а значит, и невозможно применение правовых санкций за подобное деяние.

Значительным несовершенством до реформируемого земельного законодательства явилось отсутствие в нем точной терминологии, которой начинают снабжаться вновь принимаемые нормативные акты о земле. Так, в Федеральном законе от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (в ред. от 10.01.2003) даются все необходимые понятия, применяемые в этом законе, что способствует значительному облегчению правоприменительной практики.

Как земельное законодательство дореволюционной России, так и законодательство советского периода не содержало ни в одном из земельных кодексов России понятия земель как объекта правоотношений. В результате дискуссионным остается предмет земельного права, существенно затрудняется правовое регулирование, направленное на рациональное использование земель;

✓ наличие эффективного правоприменительного механизма, без которого принятые земельно-правовые нормы остаются бездействующими. В частности, закон о плате за землю может эффективно и полно применяться благодаря специальной Инструкции о порядке применения этого закона, позволяющей его исполнителям правильно понять сложности правоприменительной практики, произвести расчет платы за землю, не прийти в тупик при сложных и нестандартных ситуациях, в которых складываются правоотношения данного вида;

• ✓ наличие необходимого материального обеспечения для успешной реализации законодательства, регулирующего земельные отношения. В частности, законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу России только при наличии заключения Правительства РФ (п. 3 ст. 104 Конституции РФ);

• *своевременное и правильное корректирование правового регулирования земельных отношений*, при котором законодатель держит руку «на пульсе» правоприменительной практики и своевременно реагирует на свои ошибки, вызванные несовершенством правовых норм.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что правовое обеспечение рационального использования земель представляет собой сложный комплекс правовых Средств, системное исполь-

зование которых позволяет достичь решения задачи рационального использования земель.

Требование же рационального использования земель является главной задачей земельно-правового регулирования, достижению которой посвящена практически каждая норма российского земельного права. В каждой норме, в том числе и не относящейся к земельному законодательству, содержатся положения, способствующие решению данной задачи: наследственные правоотношения, сделки с недвижимостью, предпринимательская деятельность и т.д. содержат прямые или косвенные положения по рациональному использованию земель.

9.6. Понятие и общая характеристика охраны земель

Правовая охрана земель — это охрана их правовыми средствами, т.е. путем установления прав и обязанностей по отношению к земле государственных органов, предприятий, учреждений и граждан путем запретов и дозволений, путем поощрения заботливых собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов и наказания правонарушителей (ст. 12 ЗК).

Необходимость охраны земель закреплена в Конституции РФ, в ЗК РФ (ст. 31), в земельном законодательстве и в правовых актах субъектов РФ.

Земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть естественным основным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, пространственным (операционным) базисом хозяйственной и иных видов деятельности.

Целями охраны земель являются:

✓ предотвращение деградации, загрязнения и захламления. Нарушения земель, других неблагоприятных последствий хозяйственной деятельности;

✓ обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, нарушению или другим неблагоприятным воздействиям в результате хозяйственной деятельности.

Охрана земель включает систему правовых, организационных, экономических и др. мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а так-

же на восстановление продуктивности земель, в том числе земель лесного фонда, на воспроизводство и повышение плодородия почв.

Охрана земель осуществляется на основе комплексного подхода к угодыям как к сложным природным образованиям с учетом зональных, региональных особенностей и ставит следующие цели:

- ✓ предотвратить деградацию и нарушение земель, другие неблагоприятные последствия хозяйственной деятельности путем стимулирования природоохранных технологий производства, введения компенсационных выплат всем пользователям земли за ухудшение качества их земель, если это вызвано хозяйственной деятельностью других собственников и пользователей земли и экономической обстановкой в целом;

- ✓ обеспечить улучшение и восстановление земель, подвергшихся деградации или нарушению;

- ✓ создать механизм учета и проверки экологического состояния земель, а также обеспечение пользователей земли экологическими нормативами режимов оптимального использования земельных участков.

В содержании охраны земель входят: рациональная организация земель; восстановление и повышение плодородия почв, а также других полезных свойств земли, защита от водной и ветровой эрозии и т.п.

За счет средств республиканского и местного бюджета осуществляются республиканские и региональные программы по охране земель. В интересах охраны здоровья человека, окружающей среды и для оценки состояний почв Правительством РФ устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных химических, бактериальных и радиоактивных веществ в почве (ст. 13 ЗК РФ).

При размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых объектов строений и сооружений, а также внедрении новых технологий, отрицательно влияющих на состояние земель, должны предусматриваться и осуществляться мероприятия по охране земель.

Земельным законодательством разработаны виды стимулирования рационального использования и охраны земель, которое включает:

- выделение средств из федерального бюджета республик в составе РФ и других субъектов федерации, местных бюджетов, внебюджетных фондов охраны земель для восстановления земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли, а также частичную компенсацию при снижении доходов в результате консервации земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли;

- освобождение от платы за **земельные участки**, находящиеся в стадии сельскохозяйственного освоения и в период, предусмотренный проектом производства работ;

- компенсацию убытков, причиненных снижением доходов в результате временной консервации земель, **нарушения** использования земель вследствие стихийных бедствий, передачи земель под государственные и муниципальные защитные лесные насаждения и иные природоохранные объекты;

- поощрение граждан, ведущих крестьянское фермерское хозяйство, членов колхозов, кооперативов, акционерных обществ, работников совхозов, лесхозов и других предприятий, а также их руководителей и специалистов за улучшение качества земель, повышение плодородия почв, продуктивности земель лесного фонда;

- установление повышенных цен на экологически чистую сельскохозяйственную продукцию;

- полную или частичную компенсацию собственникам земель и другим пользователям земель произведенных ими затрат по охране земель, повышению плодородия почв. Она производится из средств федерального бюджета и бюджетов других субъектов Федерации при подтверждении соответствующим земельным органом объемов выполненных работ, предусмотренных государственными комплексными программами повышения плодородия почв и проектами внутрихозяйственного землеустройства в порядке, установленном законодательством РФ и правовыми актами субъектов РФ.

Требование рационального использования земли неотделимо от ее охраны. Нерациональное использование земли, потребительское и бесхозяйственное отношение приводит к нарушению выполняемых ею функций, снижению ее природных **свойств**. Поэтому целью охраны земель является предупреждение истощения почв, **загрязнения** поверхности земли, повышение плодородия почв и сохранение их природных качеств и свойств.

В связи с появлением частной, государственной, муниципальной и других форм собственности на землю и многообразием форм использования земли возникает большая **необходимость** в охране, прежде всего, **частной** и других форм собственности на землю и прав пользователей этой землей.

Под охраной права частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на землю следует понимать охрану принадлежащего им права владения, пользования и распоряжения землей.

Охрана прав пользователей земель заключается в охране прав и законных интересов указанных субъектов права и ответственности за нарушение возложенных на **них обязанностей**.

Различная роль земли в отдельных областях народного хозяйства обуславливает особенности их правового режима, а это в свою очередь, определяет специфику охраны этих земель.

Конечная цель охраны всех земель состоит в обеспечении рационального и эффективного их использования всеми пользователями земель, которым они предоставлены.

Право собственности на землю защищается законом против любых неправомерных вторжений в сферу власти собственников. Все организации, предприятия и граждане обязаны уважать это право и не совершать никаких действий в его нарушение. В законодательстве подчеркивается, что действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право частной, государственной и иных форм собственности на землю, запрещаются.

Нарушенные права пользователей землей подлежат восстановлению в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

Пользователи землей вправе требовать прекращения любых незаконных действий и отмены решения должностных лиц, направленных на неправомерное изъятие земель. Органы прокурорского надзора должны опротестовывать подобные незаконные действия и решения.

Если нарушение прав пользователей землей было вызвано преступными действиями виновных, последние подлежат привлечению к ответственности в установленном законом порядке.

Охрана прав пользователей землей гарантирует указанным субъектам права возможность беспрепятственно пользоваться землей, успешно осуществлять на ней ту деятельность, для которой земля предоставлена.

При проектировании, эксплуатации новых и реконструируемых зданий, строений и сооружений, внедрении новой техники и новых технологий должны предусматриваться и осуществляться мероприятия по охране земель, соблюдению экологических, санитарно-гигиенических и других установленных требований (норм, правил, нормативов).

Оценка негативного воздействия на состояние земель и эффективности предусмотренных мероприятий по использованию и охране земель проводится на основе экологических, санитарно-гигиенических и иных экспертиз, без положительного заключения которых запрещаются внедрение новой техники и новых технологий, осуществление программ мелиорации земель и повышения плодородия почв, финансирование строительства и реконструкции производственных и других объектов.

Порядок использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, установления охранных зон, сохранения на этих землях жилых домов, объектов производственного и социально-

культурного назначения, проведения на них мелиоративных и культурно-технических работ определяется Правительством РФ с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиационного и химического воздействия.

Лица, в результате деятельности которых произошло радиоактивное и химическое загрязнение земель, повлекшее их изъятие из хозяйственного оборота или ухудшение качества, полностью возмещают убытки и потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства (ст. 57 и 58 настоящего Кодекса), а также компенсируют затраты на дезактивацию земель, подвергшихся загрязнению, затраты на приведение их в состояние, пригодное для использования, либо возмещают собственникам этих земель их стоимость в случае перевода их в земли запаса для консервации (ст. 14 ЗК РФ).

(?) Контрольные вопросы

1. Какие объективные обстоятельства послужили закреплению рационального использования земель в качестве главной задачи российского земельного законодательства?
2. В нем выражается количественная сторона рационального использования земли?
3. В чем выражается качественная сторона рационального использования земли?
4. В чем выражаются особенности рационального использования сельскохозяйственных земель в отличие от других видов и категорий земель?
5. В чем заключается правовое значение стимулирования рационального использования земель?
6. В чем проявляется роль и значение профилактических мероприятий по нарушению земельного законодательства и возникновению их последствий?
7. Какие пресекательные правовые мероприятия для правового обеспечения рациональной хозяйственной эксплуатации земель содержит российское земельное законодательство?
8. Какие правовые возможности для рационального использования земель должны быть предусмотрены в земельном законодательстве?
9. Каково воздействие других элементов правовой системы Российской Федерации на правовое обеспечение рационального использования земель?
10. Каковы понятие и общая характеристика охраны земель в России?
11. Чем заключается взаимосвязь охраны права частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на землю с правами пользователей землей?

ГЛАВА 10

ЗАЩИТА ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ПОРЯДОК РАЗРЕШЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ

10.1. Понятие и общая характеристика защиты земельных прав граждан и юридических лиц

Правовой институт «земельные споры» является традиционным в системе земельного права РФ, 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 общая тенденция состоит в переходе от административного порядка рассмотрения земельных споров к судебному порядку. Окончательно правило, по которому земельные споры разрешаются в судебном порядке, закрепила Конституция РФ 1993 г., в ст. 46 которой говорится о том, что «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод».

Эти положения, безусловно, вызывают одобрение, ибо ранее местные органы исполнительной власти были по сути единственными вершителями судеб землепользователей и иных работников, хозяйствовавших на земле.

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.

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.

Именно эти органы издавали правовые акты, контролировали их исполнение и фактически единолично рассматривали и **разрешали** возникавшие коллизии, являлись судьями в собственном деле.

К чему приводит подобная практика, говорить не приходится. При таком порядке не учитывается особый, уникальный объект, который является собственно предметом земельного спора, а именно: земля как незаменяемое природное образование. И только лишь суд зачастую способен рассмотреть со всех сторон возникшую коллизию, учесть все особенности и вынести справедливое решение¹.

Административный же порядок порождает бесправность, субъективизм и тенденциозность при рассмотрении подобных ситуаций. Поэтому необходимо активное участие суда, тем более в настоящее время, когда всем известна та криминогенная ситуация, которая сложилась на рынке земли. Необходимо учитывать и всевозрастающее самоуправство местных властей.

Разрешение земельных споров — это один из способов защиты прав и законных интересов собственников земли, землепользователей и арендаторов. Государство, участвуя в разрешении споров в лице местных администраций и судебных органов, 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.

¹ Закон РФ от 27.04.1993 №4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в ред. от 14.12.1995) // ВСНД и ВС РФ. 1993. №19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. №51. Ст. 4970, и др.

Защита земельных прав осуществляется способами, установленными новым 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 нарушения или ограничения государством (см. гл. 5 ЗК РФ ст. 25—39, ст. 59, 60).

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 сказано, что право частной собственности подлежит особой защите и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Статья 36 Конституции РФ устанавливает, что владение, пользование и распоряжение землей осуществляется 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 устанавливает, 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 (постановление Правительства РФ от 28.01.1993) защищает имущественные права граждан — пользователей земельными участками при изъятии у них земель для государственных и муниципальных нужд.

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 соответствующего законодательству и нарушающего 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, не соответствующих законодательству, 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.

Наряду с указанными способами защита земельных прав осуществляется путем разрешения возникших в результате этой защиты земельных споров в судах, арбитражных или третейских судах.

Споры граждан и юридических лиц, связанные с земельными отношениями, в том числе по предоставлению и изъятию земельных участков, разрешаются в административном порядке, судебными органами и третейскими судами.

Досудебное административное рассмотрение земельного спора обязательно, за исключением спора о сельскохозяйственных землях. Для рассмотрения споров о выделении земельных участков для сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств и граждан, споров о границах участков и арендных платежах на уровне районов и субъектов РФ могут создаваться сельскохозяйственные палаты в составе представителей органов управления сельским хозяйством, комитетов по земельным ресурсам и землеустройству, сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, действующих на условиях третейских судов.

Имущественные споры, связанные с земельными отношениями, рассматриваются в судебных органах и третейских судах.

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 нужно исходить из ст. 26 ГПК РФ, ст. 22 АПК РФ, ст. 5 Федерального конституционного закона от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Рос-

сийской Федерации» (в ред. от 04.07.2003)¹; принятого Госдумой 5 апреля 1995 г., Постановления Пленума Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ от 18.08.1992 № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам»², Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22.04.1992 № 6 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении законодательства о земельной реформе» (в ред. от 25.10.1996)³; Постановления Пленума Верховного Суда РСФСР от 20.12.1983 № 12 «О практике применения судами земельного законодательства» в части, не противоречащей Конституции РФ, ЗК РФ, ГК РФ, Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28.02.1995 № 2 ст. 1 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»⁴.

Земельное законодательство устанавливает также порядок разрешения земельных споров в административном порядке. Так, земельные споры, хотя и подведомственные суду или арбитражному суду, если они переданы на разрешение административных органов одной из сторон до принятия дела к производству судом или арбитражным судом, рассматриваются в административном порядке. Принятое административным органом решение может быть обжаловано в суде, арбитражном суде.

Однако органы местной администрации не обладают достаточной объективностью при разрешении земельных споров, так как они 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.

К сожалению, в ЗК РФ нет четкого разграничения подведомственности между местной администрацией, судом и арбитражным судом.

При административном порядке разрешения земельных споров органы государственного регулирования земельных отношений одновременно играли главную роль при отводе, изъятии земель, землеустройстве, земельном контроле и в то же время решали судьбу каждого земельного конфликта. Эти органы, как правило, не заботятся о защите прав пользователей земли, добивались лишь на словах соблюдения

¹ СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589; 2003. №27 (ч. 1). Ст. 2699.

² БВС РФ. 1992. № 11.

³ БВС РФ. 1992. № 7; 1994. № 3; 1997. №1.

⁴ БВС РФ. 1995. № 5 .

приоритета государственных и общественных интересов. На самом же деле существовавший порядок разрешения земельных споров не способствовал выявлению подлинных причин конфликта, а содействовал сокрытию бесхозяйственности и не обеспечивал необходимый уровень законности в земельных отношениях.

Земельные споры между предприятиями и организациями рассматриваются комиссиями, образуемыми на паритетных началах из представителей заинтересованных субъектов РФ. В случае если комиссия не пришла к согласованному решению, споры разрешаются комиссией, утвержденной Правительством РФ, решение которой может быть обжаловано в Верховный Суд РФ.

Однако правовой институт земельных споров значительно изменился в связи с либерализацией земельных правоотношений, особенно когда земля стала **объектом** гражданского оборота, что вызвало и изменение самого порядка разрешения земельных споров.

Разрешение земельных споров — это один из способов защиты прав и законных интересов всех пользователей земли.

10.2. 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. Например, гражданин, вынужденный провести мероприятия по **устранению** сорной растительности на **соседнем** участке, поскольку сорняки стали заражать **его** участок, **предъявляет** иск к нарушителю правил борьбы с сорняками о возмещении понесенных расходов, а нарушитель отказывается возместить их, полагая, что не обязан тратиться на устранение сорняков в той части участка, которую временно не использовал. В данном случае обе стороны имеют притязание на стоимость расходов: одна требует оплатить, другая считает, что не должна платить.

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 земель. Споры могут быть как между пользователями земель, так и между ними и органами государственного регулирования земельных отношений.

Разрешение земельного спора — это правоотношение, урегулированное нормами земельного, гражданского, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права.

Земельно-правовые споры специфичны тем, что объектом их всегда является земля, которая фигурирует в качестве такового 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.

Рассмотрим их по отдельности.

1. *Споры, возникающие по поводу предоставления земельных участков.* Они бывают следующих разновидностей:

а) по поводу нарушения правил предоставления земельных участков. Так, при предоставлении земель под строительство объектов, затрагивающих экологические интересы населения, в необходимых случаях решения должны приниматься по результатам обсуждения или референдума (ст. 35 Закона об охране окружающей среды), и если решение об отводе участка вынесено вопреки волеизъявлению населения, то заинтересованные лица через своих представителей или непосредственно вправе оспаривать в суде свои нарушенные права; равным образом вправе оспаривать незаконное предоставление участка другим лицам победитель в конкурсе на организацию крестьянского (фермерского) хозяйства (Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»¹);

б) по поводу нарушения границ землепользований, 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 землепользова-

¹ СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.

телю; 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:

а) 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. Так, собственник земельного участка вправе оспаривать незаконные действия соседнего землепользователя, который строительством объекта на границе участков затеняет выращиваемые сельскохозяйственные культуры, снижая их урожайность;

б) 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 фабрика сбрасывает вредные вещества, 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:

а) 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;

б) 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 возмещения 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 земель.

6. *Споры по поводу возмещения убытков, причиненных в ходе осуществления земельных правоотношений,* можно подразделить следующим образом:

а) 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;

— взыскание 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 третьих лиц, в интересах которых действовало лицо, причинившее этот вред, возложить на них обязанность возмещения этого вреда и т.п.;

б) 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, которыми причинен вред, например вред, причиненный источником повышенной опасности: его владелец обязан возместить независимо от своей виновности или невиновности (ст. 1079 ГК РФ).

В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 22.04.1992 № 6 (в ред. от 21.10.1996)¹ 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 (фермерское) 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).

Согласно указанному Постановлению Пленума Верховного Суда РФ судам, в частности, подведомственны:

а) требования о признании неправомерным отказа местной администрации в предоставлении земельного участка, в том числе для создания крестьянского (фермерского) хозяйства, ведения личного подсобного хозяйства, строительства индивидуального жилого дома, для индивидуального садоводства и огородничества, сенокосения, выпаса скота;

б) жалобы на отказ в регистрации и выдаче соответствующей администрации государственных актов, удостоверяющих право собственности на землю, а также на отказ в регистрации заключенного договора аренды земли;

в) требования о признании неправомерными прекращения местной администрацией права собственности на землю и пользования земельными участками и их аренды;

г) жалобы собственников земельных участков и землепользователей на решение местной администрации о предварительном согласовании места размещения объекта, для строительства которого необходимо изъятие земельного участка для государственных и общественных нужд;

д) жалобы собственников земли, арендаторов о признании недействительными актов, изданных государственными или иными органами не в соответствии с их компетенцией либо с нарушением требований законодательства и др.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.04.1992 № 6 «О некоторых вопросах, возникших у судов при применении законодательства о земельной реформе» (в ред. от 21.10.1996) // БВС РФ. 1992. № 7; 1994. № 3; 1997. № 1; и постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.10.1996 № 10 «Об изменении и дополнении некоторых постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации» (в ред. от 14.02.2000) // БВС РФ. 1997. № 16. При определении подведомственности земельных споров арбитражному суду следует руководствоваться ст. 26 ГПК РФ, ст. 22 АПК РФ, Постановлением Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 18.08.1992 № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности судам и арбитражным судам» // БВС РФ. 1992. № 11.

Кроме того, в указанном выше Постановлении Пленума Верховного Суда РФ сказано, что судам не подведомственны споры и жалобы, связанные с предоставлением земель, их изъятием для государственных и общественных нужд, прекращением прав на землю, по вопросам, аренды, отчуждения и приобретения земельных участков, а также иные земельные и имущественные споры, связанные с земельными отношениями, когда его участниками являются предприятия, их объединения, организации любых организационно-правовых форм, включая колхозы, а также граждане и их объединения, самостоятельно осуществляющие предпринимательскую деятельность, в том числе ведущие крестьянское (фермерское) хозяйство, поскольку по 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.

Основными причинами возникновения земельных споров являются:

- ✓ 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 нормативно-

временное поступление сведений об изменившемся законодательстве неизбежно порождает необоснованные конфликты между теми, кто своевременно узнал об этих изменениях, и теми, кто не заботится о знакомстве со вносимыми в законодательство изменениями;

3. ✓ недостатки в работе должностных лиц государственного аппарата: покровительство монополистическим тенденциям, особенно в сфере нарождающегося частного предпринимательства в землепользовании; бюрократизм и волокита; недостаточная квалификация работников государственного аппарата и др.;

4. ✓ 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:

1. ✓ совершенствование действующего законодательства, как земельного, так и смежного с ним. При этом совершенствование закона должно идти по трем основным направлениям:

а) 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; прав на компенсацию расходов, причиненных нарушением состояния окружающей среды производственной деятельностью государственных и иных организаций и т.п.;

б) совершенствования процессуальных норм права, от надлежащего действия которых зависит быстрота реализации правомочий субъектов и устранения конфликтных ситуаций. Например, принятое Положение о формировании специального фонда земель для ведения крестьянского хозяйства, порядок рассмотрения и решения дел о формировании крестьянских хозяйств и получении земель для этой цели способствуют более оперативной реализации прав граждан на ведение крестьянского хозяйства и устранению возможных конфликтов в данного вида отношениях;

в) совершенствования нормативных актов, обеспечивающих применение материальных и процессуальных норм. Так, при возникновении споров, вытекающих из договора мены земельными участками, существенным подспорьем определения законности и справедливости данной сделки служит ГОСТ (обеспечительный нормативный акт), в котором закреплены основные признаки меняемых участков, квалифицирующих эти участки

несельскохозяйственных, относящихся к тем или иным земельным угодьям;

✓ совершенствование практики доведения до всех граждан и юридических лиц, находящихся на территории России, вновь принимаемых нормативно-правовых актов. Согласно ст. 15 Конституции РФ любые нормативно-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 государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ, 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.

Совершенствование законодательства в данной сфере должно быть направлено на расширение круга лиц, могущих 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 порождения вследствие этого заведомо незаконных заявлений. Этому служат такие положения в законодательстве, как институт взыскания морального вреда, получивший полноправное действие; институт гражданской пошлины, которую заявитель, обращаясь в суд, обязан предварительно заплатить (иначе дело не подлежит рассмотрению) (ст. 130 ГПК РФ); в случае проигрыша дела данная пошлина уплачивается им полностью, возложение ее на другую сторону спора возможно лишь при проигрыше дела последней (ст. 90 ГПК РФ);

✓ профилактика земельных споров. Ей способствует и 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 же решению земельных споров способствует 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 БВС РФ, в «Вестни-

ке Высшего Арбитражного Суда РФ» и других официальных периодических изданиях.

Наконец, профилактике земельных споров служит освещение деятельности судов по рассмотрению данной категории дел в средствах массовой информации и по телевидению, их надлежащая оценка.

10.3. Порядок рассмотрения земельных споров

До земельной реформы в России земельные споры разрешались главным образом в административном порядке. Судебные инстанции всячески ограничивали свою подведомственность по разрешению земельных споров, перекладывая эти заботы на органы государственного управления, которые часто бывали виновниками в возникновении земельных конфликтов. Во многом такой позиции судов содействовала долгое время господствовавшая в теории земельного права концепция об особом неимущественном характере земельных отношений и земли в системе материальных ценностей, на основании которой проводилось разделение споров на чисто земельные и на споры о прочей недвижимости, и, следовательно, невозможности применения судебного порядка разрешения земельных споров. В современных условиях данная позиция противоречит ст. 2 ГК РФ, согласно которой земельные отношения в имущественной части регулируются нормами гражданского и земельного законодательства. По действующему в настоящее время законодательству любой спор о правах граждан и юридических лиц может быть рассмотрен согласно подведомственности в суде или в арбитражном суде. Согласно ст. 118 Конституции РФ земельные споры могут рассматриваться только в порядке судопроизводства, т.е. регламентированной законом процедуры рассмотрения. Если судом допущены существенные нарушения процессуального закона, то вынесенное по земельному спору решение подлежит отмене, а дело — пересмотру (ст. 387 ГПК РФ; ч. 4 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 Высшего Арбитражного Суда РФ от 18.08.1992 № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности судам и арбитражным судам»¹.

¹ Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1992. № 1; Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 01.07.1996 № 618 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // БВС РФ. 1995. № 5.

Систему арбитражных судов в Российской Федерации составляют: Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные суды округов и арбитражные суды субъектов РФ. Компетенция этих судов определена в ст. 10, 24, 26, 36 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации».

Их деятельность конкретизирована Постановлением Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18.08.1992, а также ст. 27 АПК РФ, определившая подведомственность земельных споров арбитражным судам.

Рассмотрение земельных споров осуществляется на принципе состязательности и равноправия сторон (п. 3 ст. 123 Конституции РФ), обеспечению которого служат следующие основные принципы судебного разбирательства:

- ✓ недействительность отказа в праве на обращение за судебной защитой нарушенных земельных прав (ст. 3 ГПК РФ). Поэтому, например, формулировка о том, 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. 34 ГПК РФ, ст. 40, 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 предполагаемо нарушенного земельного права, которое выражается в форме подачи искового заявления (ст. 131 ГПК, ст. 35 АПК). 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 заре-

гистрировано в суде, рассматривающем спор, поскольку с этого **начи**нает своей отсчет срок, отпущенный законом на рассмотрение, который не может превышать одного месяца в суде (ст. 107, 108 ГПК РФ) и двух месяцев в арбитражном суде.

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 **провес**ти 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, обязаны соблюдать установленный порядок и тишину, в случае нарушения которого судья вправе вынести определения 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. 40 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;

- ✓ заслушивание сторон, а затем лиц, участвующих в деле, **допрос** свидетелей, исследование доказательств и т.п.;

- ✓ 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; публичное оглашение решения в соответствии с принципом гласности судебного разбирательства. 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 и вынесенным 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.

Добывание, предъявление в судебное заседание, оперирование в судебном заседании доказательствами является центральным элементом судебного процесса.

Закон определяет следующие признаки, которыми должны обладать доказательства:

✓ 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 доказательства, 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;

✓ 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;

✓ достоверность, поскольку при обнаружении подложного документа в деле суд устраняет его из числа доказательств;

✓ 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 обяза-

тельств по прежним договорным обязательствам, то он лишается данного преимущества.

Доказательства по земельному спору имеют сложную структуру, и в их составе необходимо выделить следующие элементы:

✓ 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.;

✓ **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.;

✓ включение в судебный процесс документального подтверждения фактических данных, являющихся доказательством по земельному спору. Он осуществляется двумя основными путями:

а) приложением документов, подтверждающих фактические данные, к исковому заявлению при подаче его в суд и с оговоркой в этом заявлении всех реквизитов данных документов;

б) 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 доказывания 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.

ЗК РФ предусмотрено разрешение некоторых земельных споров в административном порядке.

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.

10.4. Основания и порядок обжалования решений по земельным спорам

Как уже отмечалось, 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. Рассмотрим их по отдельности.

Кассационный порядок обжалования решений по земельным спорам (ст. 376—397 ГПК РФ, ст. 257 АПК РФ) характеризуется следующими особенностями.

1. Каждая из сторон по данному конкретному земельному спору вправе предъявить кассационную жалобу непосредственно в суд, рас-

смаатривающий данное дело, а последний обязан переправить эту жалобу вместе с делом в кассационную инстанцию.

В отличие, к примеру, от надзорного обжалования, в котором жалоба может быть подана через определенный круг должностных лиц суда и прокуратуры, имеющих право принесения протеста, «технология» кассационного обжалования решений по земельным спорам является обязательной для кассационных инстанций, роль которых играют вышестоящие суды — судебные коллегии по гражданским делам Верховных судов республик в составе Российской Федерации, областных, краевых судов (ст. 377 ГПК РФ) и коллегии по проверке в кассационном порядке законности и обоснованности решений, не вступивших в законную силу.

2. Срок на кассационное обжалование ограничен законом (ст. 376 ГПК РФ). Пропуск установленного срока не восстанавливается, а до истечения этого срока решения суда и арбитражного суда не могут вступать в силу. Данные решения могут вступить в законную силу лишь в том случае, если:

а) в установленный на кассационное обжалование срок ни одна из сторон не подала кассационной жалобы;

б) по результатам кассационной жалобы судебное (арбитражное) решение оставлено кассационной инстанцией в силе.

3. Кассационный пересмотр судебного решения по земельному спору представляет собой проверку материалов дела, а не апелляционный (повторное рассмотрение) пересмотр его. В силу этого свидетели по делу повторно не допрашиваются, стороны по данному делу оповещаются о времени и месте работы кассационной инстанции, и их неявка не является препятствием для кассационного рассмотрения дела (ст. 232 ГПК РФ, ст. 284 АПК РФ).

4. Кассационная инстанция при рассмотрении кассационной жалобы на решение суда по земельному спору ограничена в полномочиях. В частности, она может изменить решение или вынести новое решение по данному делу только в том случае, если не требуется собирания или дополнительной проверки доказательств, обстоятельства дела установлены судом первой инстанции полно и правильно, но допущена ошибка в применении норм материального права (ст. 337 ГПК РФ, ст. 288 АПК РФ).

В остальных случаях кассационная инстанция наделена лишь полномочиями отмены незаконных решений и направления дела на новое рассмотрение в первую инстанцию в том же или в ином составе судей.

5/ Основания и порядок решения кассационной инстанции при пересмотре дела жестко регламентированы законом. Например, она не вправе отменить правильное по существу решение по одним лишь формальным соображениям.

Кассационная инстанция вправе отменить решение по земельному спору лишь по четырем основаниям:

а) неполного выяснения обстоятельств, имеющих значение для дела. Например, при взыскании убытков, причиненных собственнику земельного участка ограничением его земельных прав, отсутствует обоснование этих убытков, а расчет, не подкрепленный документальными доказательствами, не может служить доказательством материальных притязаний истца;

б) недоказанности обстоятельств, которые суд считает установленными, а они имеют существенное значение для дела, например отсутствие заключения эксперта в той части дела, где точное определение обстоятельства возможно лишь при наличии специальных познаний и навыков, и невозможно установить его обычным эмпирическим путем;

в) несоответствия выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела. Так, нельзя считать выводы суда соответствующими обстоятельствам дела, если они основаны на предположениях, на объяснениях лиц, не рассмотренных в данном судебном заседании, на не рассмотренных в данном деле доказательствах и т.п.;

г) нарушения или неправильного применения норм материального права или норм процессуального права, например применение института собственности к отношениям по аренде земель, в силу чего обязанности арендатора были отождествлены с обязанностями собственника земельного участка; применение к исковому производству норм гражданского процесса, регулирующих совершенно другой вид дел (порядок обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц и органов государственного управления и т.п.) (ст. 387 ГПК РФ).

В кассационном рассмотрении дел по земельным спорам допускается предъявление сторонами новых доказательств, которые кассационная инстанция обязана включить в дело и рассмотреть его в совокупности с новыми доказательствами.

Кроме того, кассационная инстанция при пересмотре решения по земельному спору не скована доводами заявителя, изложенными в этой жалобе, и обязана проверить дело в полном объеме.

Надзорный порядок пересмотра решения по земельным спорам характеризуется следующими особенностями.

1. Он применяется по делам, решения по которым вступили в законную силу. Следовательно, если у сторон есть возможности обжаловать не устраивающее их интерес судебное решение в кассационном порядке, то надзорный порядок обжалования не подлежит применению.

2. Надзорный порядок пересмотра зависит от усмотрения лиц, обладающих правом принесения протестов на вступившие в силу судебные решения, к числу которых относятся Генеральный прокурор РФ,

прокуроры республик в составе Российской Федерации, прокуроры областей, краев; председатели Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и др. (ст. 320 ГПК РФ, ст. 292 АПК РФ).

3. Надзорный порядок пересмотра решений по земельным спорам не ограничен временными рамками и может быть применен к любому делу независимо от срока его рассмотрения.

4. Надзорная инстанция обладает практически теми же полномочиями, что и кассационная инстанция (гл. 40, 41 ГПК РФ, ст. 286 АПК РФ). В частности, надзорная инстанция имеет право оставить решение без изменения, а надзорную жалобу (протест) без рассмотрения; отменить решение по земельному спору полностью или в части и направить дело на новое рассмотрение; прекратить производство по делу; изменить решение или вынести новое решение, если по делу не требуется собирания или дополнительной проверки доказательств, обстоятельства дела установлены судом первой инстанции полно и правильно, но допущена ошибка в применении норм материального права.

Пересмотр решения по земельному спору по вновь открывшимся обстоятельствам (ст. 397 ГПК РФ, ст. 280—291 АПК) характеризуется следующими особенностями.

1. Он допускается в соответствии со ст. 392 ГПК РФ.

2. Основанием для пересмотра решения по земельному спору в данном порядке являются обстоятельства, которые:

а) не были известны заявителю либо не было доказательств, подтверждающих эти обстоятельства, например размер снижения урожайности земельного участка в результате залива его сточными водами соседнего землепользователя;

б) не являются упущением заявителя при первоначальном судебном рассмотрении земельного спора, поскольку одно и то же дело по одному и тому же предмету и основанию между теми же сторонами подлежит рассмотрению в суде только один раз.

3. Перечень обстоятельств, отнесенных законом к числу вновь открывшихся, как основание пересмотра решения по земельному спору, определен законом исчерпывающе и расширительному толкованию не подлежит. К нему относятся следующие обстоятельства:

а) существенные для дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны заявителю. Например, нельзя отнести к их числу такие несущественные обстоятельства, как наличие дополнительного очевидца по делу, который может лишь повторить, но не дополнить чем-либо показания допрошенных в суде свидетелей;

б) обнаружение ложности показаний свидетелей, заключений эксперта, перевода, подложности документов либо вещественных доказательств.

Данное обстоятельство является основанием для пересмотра судебного решения при наличии двух обязательных условий:

— ложность действия указанных лиц и подложность документов послужили основанием для вынесения незаконного или необоснованного решения. Так, не является основанием для пересмотра дела ложность показаний одного свидетеля, если показаниями ряда других **свидетелей** доказаны действительно имевшие место факты;

— данные ложные действия и факты подложности документов установлены вступившим в законную силу приговором суда. Следовательно, если лжесвидетели не были привлечены к уголовной ответственности, то их лжесвидетельские показания не могут **явиться** основанием для пересмотра дела по данному земельному спору;

в) преступные действия судей, сторон по делу либо других лиц, участвующих в деле. Здесь основанием для пересмотра также являются два обязательных обстоятельства:

— преступные действия совершены при рассмотрении данного дела, а не вне его (не до и не после рассмотрения);

— преступные действия установлены вступившим в законную силу приговором суда;

г) отмена приговора, решения, определения или постановления суда или постановления иного органа, послужившего основанием к вынесению решения по данному земельному спору, например: отмена решения местной администрации о продаже земельного участка в собственность гражданина; расторжение договора аренды по суду; отмена решения суда, которым было установлено преимущественное право арендатора на возобновление договора аренды земельного участка и др.

Перечисленные формы пересмотра решений по земельным спорам являются самостоятельными и не могут заменять друг друга, поскольку применяются по определенным законом основаниям.

10.5. 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 **21.07.1997 № 119-ФЗ** «Об исполнительном производстве» (в ред. от **10.01.2003**)¹ (далее по **тексту** — **ФЗ об ИП**), а также действующими

¹ СЗ РФ. 1997. №30. Ст. 3591; 2002. №52 (ч. 1). Ст. **5132**; 2003. №2. Ст. 160. См. также **Федеральный** закон от 21.07.1997 № **118-ФЗ** «О судебных **приставах**» (в ред. от **07.11.2000**) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590; 2000. № 46. Ст. 4537.

статьями ГПК РФ и АПК РФ в части вопросов об исполнении судебных решений (разд. 7 ГПК и разд. 7 АПК).

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. 7 ФЗ об ИП), 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» (в ред. от 07.11.2000)¹, а также ст. 3 ФЗ об ИП).

4. Процесс исполнения судебных и арбитражных решений осуществляется по специальной процедуре, определенной законом. В частности, законные требования судебного пристава-исполнителя обязательны к исполнению (ст. 4 ФЗ об ИП), возможен отвод судебного пристава-исполнителя по основаниям, определенным в законе (ст. 43 ФЗ об ИП); возможна приостановка исполнительного производства (ст. 20—22 ФЗ об ИП), отложение исполнительных действий (ст. 19 ФЗ об ИП) и др.

5. Как возможен пересмотр судебных решений, так и допускается 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. 9 ФЗ об ИП). Лишь в случае, если данное решение добровольно не исполняется, применяются меры принудительного исполнения (ст. 44, 45 ФЗ об ИП).

7. Принудительное исполнение судебного решения обеспечивается специальными мерами:

- ✓ обращением взыскания на имущество должника путем наложения ареста и продажи его имущества;
- ✓ обращением взыскания на доходы должника;
- ✓ обращением взыскания на денежные суммы и имущество должника, находящиеся у других лиц;
- ✓ изъятием у должника земельного участка или участков либо части их, определенных судом;
- ✓ применением штрафов за неисполнение решения суда, законных указаний судебного пристава-исполнителя и за другие нарушения исполнительного процесса (ст. 45, 85, 87 ФЗ об ИП), например, за неисполнение решения арбитражного суда о взыскании денежных средств органом, которому оно **предъявлено** для исполнения, на него налагается арбитражным судом штраф в размере до 50% суммы, подлежащей взысканию (ст. 206 АПК РФ, ст. 86 ФЗ об ИП).

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, в ст. 446 ГПК предусмотрен перечень имущества граждан, на которое не может быть обращено взыскание по исполнительным документам.

(?) Контрольные вопросы

1. Что относится к числу земельных споров?
2. Что общего и каковы особенности в земельных спорах?
3. Как классифицируются земельные споры?
4. В чем состоят основные причины возникновения земельных споров?
5. Каковы основные направления профилактики земельных споров?
6. В чем заключаются основные принципы разбирательства земельных споров?
7. Каковы основные процессуальные стадии рассмотрения земельных споров?
8. Какие требования закон предъявляет к доказательствам по земельным спорам?
9. Что представляют собой доказательства по земельным спорам?
10. Каков порядок обжалования решений по земельным спорам в кассационном порядке?
11. Каков порядок обжалования споров в надзорной инстанции?
12. Каков порядок рассмотрения дел по земельным спорам по вновь открывшимся обстоятельствам?
13. Каков порядок исполнения **решений** по земельным спорам?

ГЛАВА 11

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

11.1. Понятие ответственности за земельные правонарушения

Важнейшая и главнейшая функция права — поддерживать субъекты земельных правоотношений в русле правомерного поведения, и важным рычагом, обеспечивающим это поддержание, является ответственность.

Понятие «ответственность» (от слова «отвечать») 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. Например, 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, строительство **увеселительного заведения** на месте кладбища даже с разрешения уполномоченных на то государственных органов является аморальным.

Необходимо также разграничивать правомерное и неправомерное поведение участников земельных правоотношений. Например, выращивание зерновых культур на пашне влечет за собой расход почвенного

плодородия. Несмотря на снижение 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 для его предупреждения в будущем*, т.е. направлена на исправление и перевоспитание нарушителей.

3. *Юридическая ответственность призвана воздействовать прежде всего на сознание нарушителей*, поскольку безмотивного правонарушения не бывает и прежде чем быть объективно совершенным, оно формируется в мозгу 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 действительна только тогда, когда она применена своевременно*. Опоздание снижает эффективность наказания, а поэтому законом установлен срок давности применения юридических мер. Так, дисциплинарная ответственность не наступает в отношении виновного, если со дня обнаружения проступка прошло свыше месяца (ст. 191 ТК РФ); административное наказание не применяется после двух месяцев со дня обнаружения правонарушения (ст. 4.5 КоАП РФ), а 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.

Жизнь бесконечно сложна, а это обуславливает потребность в специализации органов, занимающихся в соответствии с законом применением правовых норм. Например, применение земельно-правовой ответственности, предусмотренной ЗК РФ, распределено между Федеральной службой лесного кадастра РФ и Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды; первый государственный орган специализируется на применении ответственности за экономические правонарушения (самовольный захват земли, самовольное строительство, нарушение сроков рассмотрения заявлений граждан о предоставлении земли и т.п.), а второй — на применении ответственности за экологические правонарушения (загрязнение земель, порча и уничтожение плодородного слоя почвы, размещение объектов, отрицательно влияющих на состояние земель и т.п.).

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 земли является протокол об этом нарушении (ст. 27.4 КоАП РФ), показания свидетеля, 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. 192 ТК РФ); такое же поло-

жение 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 и лицо либо может быть исправлено без применения наказания, либо наказание, понесенное данным лицом, оказалось достаточным для его исправления.* Например, **нарушитель**, уничтоживший межевой знак землепользования, с учетом его личности и характера совершенного проступка, может быть освобожден от административной ответственности с передачей материалов на рассмотрение трудового коллектива; дисциплинарное наказание, наложенное на работника за нарушение земельного законодательства, может быть досрочно снято, если работник добросовестным трудом доказал обратное и не допустил дальнейших нарушений.

Таковы общие признаки юридической ответственности. Однако юридическая ответственность за нарушения земельного законодательства имеет ряд специфических признаков.

1. *Нарушения, за которые применяется данный вид ответственности, всегда связаны с землей*, например строительство объектов, отрицательно влияющих на состояние земель.

2. *Связь с землей имеет различные формы*, например потравы посевов, непринятие мер по борьбе с сорняками, нарушение правил по борьбе с карантинными вредителями, болезнями растений и сорняками, самовольное сенокосение и пастбы скота на землях гослесфонда и др.

3. *Нарушения только тогда можно считать земельно-правовыми*, когда связь с землей является *непосредственной*. Например, нельзя считать земельным нарушением несоблюдение водителями транспортных средств разметки проезжей части дорог, но следует отнести к числу земельных правонарушений умышленное повреждение дорог, нарушение участков, прилегающих к полосе отвода автомобильных дорог, нарушение правил содержания дорог и др.

4. Юридическую ответственность можно подразделить на *традиционную* и *специальную*. К традиционным видам ответственности относятся 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 мо-

жет быть назначено одно административное наказание (либо основное и дополнительное взыскание). Однако закон не запрещает применять наряду с административными и 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. Рассмотрим их по отдельности.

Первым элементом состава правонарушения является объект, на который совершено посягательство. В понятие «объект» земельного правонарушения входят:

- ✓ **земельный** участок, на который совершено посягательство. Например, 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 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. Например, 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.

Субъектом правонарушения, как правило, являются лица физические либо юридические. 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 может считаться таковым. Это, например, достижение необходимого возраста (ст. 2.3 КоАП РФ; ст. 87 УК РФ); вменяемость (ст. 2.8 КоАП; ст. 21 УК); по занимаемому положению подпадение под действие норм об ответственности. К примеру, недолжностное лицо не может нести ответственность за должностные правонарушения, а должностное лицо ответственно как за общие, так и за должностные правонарушения, совершенные виновно.

Третьим элементом состава правонарушения является объективная сторона, которая включает в себя:

а) противоправное деяние субъекта как обязательный элемент, выражающееся в действии, бездействии или ненадлежащем действии. Например, неправомерным действием считается самовольное строительство на земельном участке; неправомерным бездействием — невыполнение обязательных мероприятий по охране почв от ветровой эрозии; неправомерным ненадлежащим действием — несвоевременный возврат временно занимаемых земель;

б) факультативные элементы объективной стороны:

— 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. Так, 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 наркотикосодержащих 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.

К числу факультативных признаков состава правонарушения относятся:

а) цель совершения данного деяния. Например, ответственность за внесение должностным лицом в Земельно-кадастровую книгу предприятия заведомо ложных сведений образует состав преступления лишь при наличии корыстных целей или иных побуждений;

б) мотивы, под влиянием которых совершено правонарушение. Например, 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 элементов состава правонарушения оно не подлежит юридической ответственности. Так, виновного нельзя привлечь к ответственности (самовольный захват земли), если он самовольно занял брошенный кем-то жилой дом (отсутствует объект правонарушения); нельзя привлечь за потраву естественных угодий (отсутствует объективная сторона правонарушения, предусматривающая потраву посевов в хозяйстве, т.е. искусственно созданных произрастаний); нельзя привлечь рабочего полеводства за невыполнение обязательных противоэрозионных мероприятий (отсутствует субъект правонарушения по данному составу, каковым должно быть должностное лицо); нельзя привлечь к ответственности за неиспользование земельного участка, который законсервирован в установленном порядке (отсутствие вины субъекта).

Состав правонарушения отсутствует, если нет хотя бы части одного из перечисленных четырех элементов. Например, нельзя привлечь 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.

Подводя итог изложенному, можно сделать следующие выводы.

1. *Ответственность за нарушения в отношении земли может быть юридической и неюридической (моральной).*

2. *Юридическая ответственность наступает за нарушения земельного законодательства, и ей присущи такие признаки,*

охранительная функция государства, предназначенная для устранения нарушений, применяемая за виновное нарушение земельного законодательства, своевременно, дифференцированно, за конкретное нарушение закона, которое доказано с соблюдением установленной процедуры; и наконец, примененное наказание числится за нарушителем определенный промежуток времени, давая ему возможность исправиться.

3. Специфика земельной ответственности выражается в том, что нарушения, за которые она применяется, всегда связаны с землей, эти связи многообразны, но всем им присуща непосредственность (производность от земли).

4. По степени связи нарушений с землей юридическую ответственность можно подразделить на традиционно применяемую и специальную.

5. Для привлечения к юридической ответственности за нарушения земельного законодательства необходимо, чтобы нарушение содержало состав правонарушения.

6. При отсутствии хотя бы одного из элементов состава правонарушения или даже части элемента состав правонарушения считается отсутствующим, и наказание применять нельзя.

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.

11.2. Виды юридической ответственности за нарушения земельного законодательства

Дифференциация видов юридической ответственности за нарушения земельного законодательства обусловлена рядом причин:

- *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;*

- *степенью общественной опасности* совершенных нарушений. Например, если административным проступком является деяние, посягающее на порядок использования земель (ст. 2.1 КоАП РФ), то преступлением против земли является общественно опасное деяние (ст. 254 УК РФ);

- в зависимости от *степени общественной опасности земельных правонарушений дифференциацией круга лиц, имеющих право применять наказания*. Так, если самовольное занятие земельных участков, захламливание и загрязнение земель рассматриваются соответствующими органами, то самовольное строительство жилого дома, посев наркотикосодержащих культур и т.д. рассматриваются судом (ст. 76 ЗК РФ).

Иначе говоря, чем опаснее посягательство на земельные правоотношения, тем жестче процедура применения ответственности. Если, например, совершен дисциплинарный проступок, то наказание может применять руководитель хозяйства по упрощенной процедуре — достаточно предварительного истребования объяснений от нарушителя; если допущено захламливание 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);

- *спецификой дел о земельных правонарушениях*, при определении ответственности за которые необходима 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 дела данной категории рассматриваются органами Министерства природных ресурсов РФ.

Как уже отмечалось в предыдущем параграфе, все виды ответственности за нарушения земельного законодательства можно подразделить на традиционные и специальные. Рассмотрим их по отдельности.

Традиционных видов ответственности за нарушение земельного законодательства четыре: дисциплинарная, административная, уголовная и имущественная (материальная).

1. Дисциплинарная ответственность. Статья 75 ЗК РФ предусматривает дисциплинарную ответственность за земельные правонарушения. Однако в жизни совершаются дисциплинарные проступки, за которые виновные привлекаются к дисциплинарной ответственности за совершенные земельные правонарушения, определяемой трудовым законодательством в соответствии с ТК РФ.

В ст. 3.2 и 3.3 КоАП РФ сказано, что «за нарушения трудовой дисциплины администрация предприятия, учреждения, организации применяет следующие дисциплинарные взыскания: предупреждение, административный штраф, административный арест, дисквалификация и др.». Поэтому все земельные правонарушения, связанные с нарушением трудовой дисциплины в земельных отношениях, подпадают под дисциплинарные проступки, и лица, их совершившие, могут быть привлечены к ответственности по соответствующим статьям указанного Кодекса.

В законодательстве отсутствует исчерпывающий перечень дисциплинарных земельно-правовых проступков, так как вопрос о том, к какому виду отнести проступок, решается в каждом случае конкретно. Однако часто встречающимися на практике дисциплинарными земельными проступками являются: непринятие эффективных мер по борьбе с сорняками сельскохозяйственных культур, водной и ветровой эрозией, нарушение правил использования мелиоративных сооружений и агротехнических правил, а также хранения и использования химических удобрений, стимуляторов роста растений, ядохимикатов, которые привели к ухудшению плодородия земель.

Необходимо отметить ряд особенностей, которые присущи дисциплинарной ответственности:

✓ 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 трудовые функции входит соблюдение земельно-правовых норм. Так, подлежит наказанию агроном сельхозпредприятия, ведущий с нарушением правил Земельно-кадастровую книгу хозяйства; механизатор, осуществляющий вспашку эрозийноопасными способами; водитель автомашины, сбросивший вывозимый со стройки мусор на сенокос и захлавивший его. Однако нельзя наказывать ветврача за потраву посевов стадом коров; экономиста — за возведение сооружения, отрицательно влияющего на состояние земель; бухгалтера — за производство в хозяйстве экологически

грязной и опасной для здоровья человека и животных сельхозпродукции, поскольку в круг трудовых обязанностей данных 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 преступлений. Поэтому объект правонарушения здесь всегда двойной: правила внутреннего распорядка хозяйства и правила использования земель. Например, сотрудник проектного учреждения, по небрежности разработавший некачественный проект, одновременно нарушил правила внутреннего распорядка учреждения (недобросовестно трудился) и правила использования земли (сооружение по его проекту отрицательно скажется на состоянии земель);

✓ в отличие от иных видов ответственности дисциплинарные наказания применяются только за те нарушения, которые произошли в период рабочего времени. Так, нельзя наказать механизатора, который в период отпуска совершил потраву посевов, поскольку проступок совершен во вне рабочее время. К виновному в данном случае применима лишь административная ответственность;

✓ при применении дисциплинарной ответственности за земельные правонарушения закон не требует жесткой процессуальной процедуры расследования нарушений и применения наказаний. Если, например, механизатор не вспахал поле к установленному сроку, то не требуется составлять протоколов об этом нарушении; руководитель обязан истребовать объяснение от нарушителя, но не обязан дожидаться его получения (важен факт истребования); о взыскании выносится приказ по хозяйству и не требуется принятия каких-либо постановлений (например, профсоюзных органов);

✓ применять дисциплинарную ответственность вправе только администрация предприятия; 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 административная комиссия может наложить на него 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. Исключение составляют случаи, предоставляющие право кооперативам и иным организациям вносить в свои уставы дополнительные взыскания.

2. Административная ответственность (ст. 74 ЗК РФ) применяется к таким административным земельным правонарушениям, которые по степени своей опасности не требуют применения уголовного законодательства.

Действующее сейчас законодательство предусматривает привлечение к административной ответственности не только граждан и должных лиц, но и юридических лиц.

Перечень административных земельных правонарушений дается в административном и земельном законодательстве, в котором указаны и санкции за их **совершения**.

Размеры денежных штрафов, которые налагаются на виновных за совершение земельных правонарушений, в связи с происходящей в России ежемесячной инфляцией устанавливаются в кратном отношении к минимальной оплате труда, действующей в Российской Федерации на момент совершения правонарушения. Денежный штраф, налагаемый на граждан, колеблется от одного до десяти, должностных лиц — от трех до двадцати, юридических лиц — от десяти до двухсот минимальных размеров **оплаты** труда.

От вида земельного правонарушения зависит, кто налагает штраф на правонарушителя.

Органы государственного контроля за использованием и охраной земель в соответствии со своей компетенцией налагают штрафы за нарушение земельного законодательства в административном порядке в двухмесячный срок со дня обнаружения правонарушения. А в отдельных случаях — не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения.

Дела об административных правонарушениях земельного законодательства рассматриваются комиссиями специально уполномоченных органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель **в** соответствии с законодательством об административных нарушениях, а также государственными инспекторами по использованию и охране земель и должностными лицами этих органов согласно их компетенции.

При неуплате штрафа в 15-дневный срок взимание денежных средств в размере суммы штрафа с юридических лиц производится в бесспорном порядке на основании постановления должностных лиц или комиссий специально уполномоченных органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель. Взыскание денежных штрафов с иностранных и международных организаций, предпринимателей без образования юридического лица, должностных лиц и граждан производится на основании решения суда или арбитражного суда.

Административная ответственность за земельные правонарушения характеризуется следующим:

- субъектами этого вида ответственности могут быть любые лица, которые в соответствии с законом признаны виновными в совершении административно-земельного проступка (ст. 2.2—2.4 КоАП РФ). При этом закон подходит дифференцированно к должностным лицам, устанавливая для них повышенную ответственность по сравнению с обычными гражданами (ст. 2.4 КоАП РФ);
- эта ответственность выражается в конкретно определенных составах административных проступков. Нарушение, не подпадающее под схему состава, ненаказуемо. 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;
- по общему правилу к административной ответственности виновные привлекаются в любое **время** независимо от того, в рабочее или во вне рабочее время они совершили правонарушение. Исключение составляют случаи запрещения и ограничения движения на отдельных дорогах — периоды весенней распутицы, ослабления дорожного полотна и т.п., т.е. нарушение наказуемо только в том случае, если оно совершено в указанный в законе период;
- административные наказания применяются только теми должностными лицами и государственными органами, которые оговорены в законе. Как правило, наказываемые **виновные** лица не находятся в служебной подчиненности **от** наказывающих должностных лиц, т.е. административная ответственность носит вневедомственный характер.

Применение уполномоченными на то органами и должностными лицами мер административного воздействия производится в пределах их компетенции, в точном соответствии с законодательством.

ЗК РФ устанавливает административную ответственность за нарушение земельного законодательства. Так, лица, виновные в нарушении

земельного законодательства, могут быть подвергнуты должностными лицами специально уполномоченных органов государственной власти **по** контролю за использованием и охраной земель административно-му 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 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, определенных законом; ход рассмотрения дела протоколируется; наказание **оформляется** постановлением, которое доводится до наказанного в установленном порядке, 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 проступка или при возможности исправления нарушителя другими методами административная ответственность может не применяться. Например, нецелесообразно наказывать гражданина за самовольный покос травы в полосе отвода автомобильной дороги, если впоследствии он получил разрешение на этот покос от дорожных органов, т.е. состав проступка хотя и имеет место, но нарушение впоследствии исправлено, т.е. самовольность действия устранена.

Административную ответственность за нарушения земельного законодательства можно классифицировать по следующим видам:

- нарушения экономического характера: самовольное занятие земли; несвоевременный возврат временно занимаемых земельных участков; отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства и др.;
- нарушения экологического характера: порча и уничтожение плодородного слоя почвы; проведение мелиоративных и других работ, отрицательно влияющих на состояние земель; невыполнение обязательных противозерозионных 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;

потрава посевов, повреждение насаждений; умышленное повреждение
дерево-ных сооружений и др.

ЗК РФ предусматривает возмещение вреда, причиненного наруше-
нием земельного законодательства.

Юридические лица и граждане обязаны возместить в полном объ-
еме вред и убытки, причиненные ими в результате нарушения земель-
ного законодательства. Самовольно занятые земельные участки воз-
вращаются их собственникам, владельцам, пользователям и арендато-
рам без возмещения затрат, произведенных нарушителями земельного
законодательства за время незаконного пользования этими земель-
ными участками, за исключением случаев, предусмотренных законо-

Приведение земельных участков при их захламлении, других видах
перчи, в пригодное для использования состояние, снос зданий, строе-
ний и сооружений при самовольном занятии земельных участков или
самовольном строительстве, а также восстановление уничтоженных
межевых знаков проводятся юридическими лицами и гражданами, ви-
новными в указанных нарушениях, за их счет.

Право собственности на самовольную постройку может быть при-
знано судом за лицом, осуществляющим постройку, на не принадлежа-
щем 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: непринятие мер борь-
бы с сорняками; нарушение правил благоустройства поселений; на-
рушение правил содержания дорог и др.

3. **Уголовная ответственность.** Помимо административной, дис-
циплинарной, материальной и гражданско-правовой к нарушителям
земельного законодательства может применяться уголовная ответ-
ственность. Можно выделить следующие ее основные признаки:

- *ограниченность оснований ее возникновения.* Основанием
уголовной ответственности является совершение деяния, содержа-
щего все признаки состава преступления, предусмотренного УК РФ
(ст. 8). Следовательно, уголовно наказуемые земельные преступле-
ния нарушают одновременно как нормы земельного, так и уголов-
ного права;

- *особый порядок возложения* (уголовная ответственность может
быть возложена на лицо лишь обвинительным приговором суда, выне-
сенным с соблюдением закрепленных в УПК РФ требований);

- *носит исключительно личный характер.* К ней не могут привлекаться юридические лица, однако уголовному праву известен институт соучастия (умышленное совместное участие двух или более лиц в совершении умышленного преступления — ст. 32 УК РФ). Уголовное право выполняет исключительно охранительную функцию; его основная задача — охрана общественных отношений, перечисленных в ст. 2 УК РФ, в том числе и земельных.

При анализе Особенной части УК РФ и УК РСФСР 1960 г. можно выделить ряд существенных изменений, в том числе и касающихся «земельных» преступлений.

- Часть ранее уголовно наказуемых деяний декриминализирована (ст. 199 — самовольный захват земли; ст. 168 — умышленная порча почв и повреждение полей и иных насаждений).

- Некоторые составы не претерпели существенных изменений: ст. 167 (нарушение правил разработки недр) УК РСФСР 1960 г. примерно соответствует ст. 255 (нарушение правил охраны и использования недр) УК РСФСР 1996 г., а ст. 225 (посев или выращивание запрещенных к возделыванию опийного мака и конопли) УК РФ 1960 г. — ст. 231 (незаконное культивирование запрещенных к возделыванию растений, содержащих наркотические вещества) УК РФ 1996 г. при снижении санкции последней.

- В УК РФ 1996 г. введены совершенно новые составы преступлений: ст. 254 — порча земли и ст. 170 — регистрация незаконных сделок с землей. По УК РФ 1996 г. все составы преступлений, связанные с земельными общественными отношениями, можно подразделить на два вида:

- ✓ *специальные* — объектом выступают только непосредственно земельные отношения;

- ✓ *общие* — объектами, наряду с другими общественными отношениями, могут быть и земельные отношения.

Существует четыре группы составов «земельных» преступлений:

- а) *носящие экологический характер* (имеет место посягательство на землю как элемент экосистемы):

- специальные составы: ст. 254 — порча земли и ст. 255 — нарушение правил охраны и использования недр;

- общие составы: ст. 246 — нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ, ст. 247 — нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами, ст. 262 — нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов и т.д.;

б) *носящие экономический характер* (имеет место посягательство на землю как хозяйственный, имущественный объект):

специальный состав: ст. 170 — регистрация незаконных сделок с землей;

общие составы: ст. 167 — умышленное уничтожение или повреждение имущества, ст. 168 — уничтожение или повреждение имущества по неосторожности, ст. 171 — незаконное предпринимательство, ст. 179 — принуждение к совершению сделки либо к отказу от ее совершения, ст. 198 — уклонение гражданина от уплаты налогов, ст. 199 — уклонение от уплаты налога с организации и т.д.;

в) *посягающие на землю как объект государственного управления*:

— специальных составов нет; ранее имела место ст. 199 УК РСФСР 1960 г. — самовольный захват земли, однако в УК РФ она не перенесена. Кроме того, такое деяние не влечет даже административной ответственности, что, несомненно, является пробелом в современном законодательстве;

— общие составы: самоуправство — ст. 330 УК РФ;

г) *связанные с землей* (имеющие непосредственное отношение к тому, что произрастает на земле). Незаконное культивирование запрещенных к возделыванию растений, содержащих наркотические вещества (ст. 231), нарушение правил, установленных для борьбы с болезнями, и вредителями растений (ч. 2 ст. 249), незаконная порубка деревьев и кустарников (ст. 260), уничтожение или повреждение лесов (ст. 261). В УК РСФСР 1960 г. имела ст. 168 — умышленная потрава посевов и повреждение лесозащитных и иных насаждений. В УК РФ это деяние декриминализировано, ответственность за него может наступить в соответствии со ст. 167 УК РФ 1996 г.

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 соблюдаться четыре условия:

- *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. Так, несвоевременный возврат земельного участка приводит к срыву графика посевных работ, вследствие чего урожайность выращиваемых сельхозкультур Почти наполовину ниже обычного, что и составляет стоимость недополученных доходов.

Ущерб как основание имущественной ответственности должен быть документально доказан. Например, при составлении акта о потраве посевов необходимо зафиксировать площадь и среднюю урожайность культур на месте потравы, объем погубленного в натуральных единицах (центнерах, тоннах) и перевести полученное в денежную оценку.

Особенность имущественной ответственности за нарушение земель, порчу плодородного слоя и т.п. состоит в отсутствии степени износа земель, чем и отличается дела этой категории от дел о взыскании ущерба, причиненного обычному имуществу;

- *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: 1) в действиях (например, использование участка не в соответствии с целями, для которых он предоставлен; использование его способами, приводящими к порче земельного покрова и т.п.); 2) в бездействии (невыполнение

обязательных мероприятий по предотвращению эрозии почв влечет за собой дополнительные расходы по их восстановлению).

Закон предусматривает случаи, когда действие, противоречащее нормам права, хотя и причиняющее ущерб, не считается противоправным: это крайняя необходимость, необходимая оборона (ст. 2.7—2.9 КоАП РФ, ст. 37, 39 УК РФ). Например, если пришлось повредить почвенный плодородный слой для срочного закрытия пробоины в дамбе водоема в целях предотвращения затопления населенного пункта (крайняя необходимость) или использовать часть плодородного слоя для укрепления бруствера окопов при защите населенного пункта от нападения экстремистов (необходимая оборона), то указанные действия **нельзя** считать неправомерным причинением ущерба;

- *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 нитратов в выращиваемой сельхозпродукции, поскольку «перекорм» почв агрохимикатами изменяет питательную среду растений; нет причинной связи между осушительными работами и усилением после этого водно-эрозионных процессов на этом участке.

Причинная связь, как условие применения имущественной ответственности, предполагает непосредственное наступление вредных последствий в результате данных конкретных действий. Например, буйное разрастание сорной растительности на земельном участке находится в прямой причинной связи с бездействием землепользователей относительно борьбы с сорняками;

- *к имущественной отётственности 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 привлекать к имущественной ответственности пользователей земли за невыполнение обязательных противоэрозионных 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 «шадящего» 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 **снизить** цену, иска **или отказать** от иска; **освободив** тем самым

ответчика от имущественной ответственности (ст. 34 ГПК РФ); при взыскании ущерба с работника суд вправе снизить размер исковых требований предприятия с учетом не только материального, но и семейного положения.

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, не полученные доходы не взыскиваются. Например, если механизатор не засеял весной земельный участок сельхозкультурами, то с него нельзя взыскать стоимость не полученного урожая, поскольку это не составляет прямого действительного ущерба.

2. Работники, причинившие ущерб при нормальном производственно-хозяйственном риске, освобождаются от материальной ответственности. Так, если в результате применения неопробованного химпрепарата сорняки окажутся неуничтоженными, 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 при исполнении служебных обязанностей земельным угодьям (если дополнительно не оговорено законом), ограничивается пределами среднемесячного заработка, не возмещенные же средства ложатся на убытки предприятия. Лишь в случаях, специально предусмотренных законом, материальная ответственность бывает полной, но в рамках причиненного действительного материального ущерба. Например, если водитель, нарушив правила дорожного движения, опрокинул автомобиль с мазутом, загрязнив придорожную пашню, то взысканный с него ущерб не будет превышать размера одного среднемесячного заработка, и лишь в том случае, если ущерб причинен водителем, находившемся в нетрезвом состоянии, он будет взыскан в полном объеме, поскольку это указано в законе.

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).

1.5. Материальная ответственность за нарушения земельного законодательства, предусмотренная трудовым законодательством, может применяться в пределах до одного среднемесячного заработка руководителем предприятия.

Наконец, материальная ответственность, будучи компенсационной, применяется наряду и вместе со всеми остальными видами ответственности. Например, водитель, получив строгий выговор за опрокинутую в кювет автомашину с мазутом, одновременно возмещает ущерб, возникший от пролитого мазута и расходы по очистке загрязненной земли; агроном, не обеспечивший организацию обязательных противоэрозионных работ, наряду с уплатой штрафа обязан будет уплатить дополнительные расходы, возникшие из-за задержки с выполнением этих противоэрозионных мероприятий; водитель, умышленно развезжавший на машине по посевам, наряду с наказанием обязан будет возместить полную сумму причиненного вреда.

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 — органами Госземкадастра.

Наличие специальной земельно-правовой ответственности за нарушение земельного законодательства обусловлено следующим.

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, не применимы 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. 32 Федерального закона от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» предусмотрено прекращение **прав на** землю этим хозяйством при его ликвидации в случае **использования** участка методами, приводящими к деградации земель¹.

В ст. 284—287 ГК РФ (гл. 17, которая вступила в действие до **при-**нятия нового ЗК РФ в апреле 2001 г.) закреплены вопросы **принудительного** прекращения прав на землю за земельные **правонаруше-**ния.

Кроме того, земельно-правовая ответственность предусматривает целый ряд действий. Приведение земельных участков в **пригодное со-**стояние при их захламлении, других видах порчи, самовольном **занятии**, снос зданий, строений и сооружений при самовольном **занятии** земельных участков или самовольном строительстве, а также восстановление уничтоженных межевых знаков производится 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»².

Подводя итог сказанному, сделаем следующие выводы.

1. *Дифференциация юридической ответственности за нарушения земельного законодательства на виды обусловлена системой права, степенью общественной опасности, кругом лиц, имеющих право применять наказания, спецификой дел о земельных правонарушениях.*

2. *Все виды ответственности за нарушения земельного законодательства можно подразделить на общие и специальные.*

3. *К традиционно применяемым — общим видам — относятся дисциплинарная, административная, уголовная, материальная и гражданско-правовая ответственность.*

¹ СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.

² СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

4. Специальная правовая ответственность обусловлена тем, что земля обладает специфическими чертами, которые не позволяют обеспечить ее правовой режим общими видами юридической ответственности. Кроме того, земля взаимосвязана с другими природными объектами, а потому земельно-правовая ответственность тесно переплетается с видами ответственности, направленными на охрану этих объектов.

5. Имущественная ответственность за нарушения земельного законодательства в свою очередь подразделяется на общую (гражданско-правовую) и специальную (материальную). Общая предусмотрена гражданским законодательством, а специальная — трудовым, уставами предприятий и другими нормативными актами.

6. Материальная ответственность рабочих и служащих, будучи компенсационным правовым институтом, может применяться одновременно и наряду с другими видами юридической ответственности.

11.3. 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, т.е. превращение его из латентного (скрытого) в явное — повод для возбуждения дела. Например, анализ фактической урожайности используемого земельного участка за последние пять лет показывает ее снижение, и если ее уровень за этот Период сильно снизился, то нарушение из латентного стало явным.

С учетом присущего земле свойства — значительного территориального пространства — выявление каждого земельного **правонарушения** представляет собой большую трудность. Так, сельхозпредприятия часто допускают «пересортицу» полей, маскируя пахотные земли под есте-

ственные угодья, что создает условия для показного подъема уровня урожайности, а также хищения урожая с сокрытых от учета угодий;

2) *документальное закрепление выявленных нарушений*. В сельскохозяйственных предприятиях дисциплинарные проступки (ненадлежащая обработка земли, захламление земельных угодий, уклонение от пропалывания **сорняков** 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 (или секретарь-делопроизводитель) регистрирует документы о нарушениях (акт, докладную) в журнале входящей **корреспонденции** (картотеке); 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 же, 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. Например, справка об урожайности соседних участков не является относимым доказательством (не относится к делу о нарушении, касающемся данного конкретного участка); **показания** психически больного человека недопустимо приобщать к делу (допустимы лишь показания психически здоровых людей); 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 дома на земельном участке 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, по почину добровольцев 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;

✓ привлечение к уголовной ответственности — вынесением вердикта (ст. 343 УПК РФ);

✓ 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. В случае нарушения этой тайны,

если нарушение привело или могло привести к неправильному разрешению дела, судебное решение может быть отменено;

б) *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:

а) специальным решением уполномоченного на то лица. Так, руководитель вправе досрочно снять наложенное им взыскание с наказанного, если тот не допустил нового нарушения трудовой дисциплины, проявил себя как хороший и добросовестный работник;

б) 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;

в) фактическим исполнением наложенного наказания. Например, 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 других перечисленных отраслей «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, порождающим земельные правонарушения, следует понимать обстоятельства, непосредственно их порождающие. Например, неточное ведение земельно-кадастровой документации создает возможность безнаказанно «выжимать» плодородную силу почв, не тратясь на восстановление 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. Например, дефицит земель в данной местности является одной из причин, толкающих людей на самовольное занятие земельных участков, а надлежащий 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. Так, гражданин неоднократно просил местную администрацию выделить ему дополнительный земельный участок к имеющемуся, благо этот клочок земли пустовал и на него не было претендентов. Поскольку местная администрация не выносила решения о предоставлении, гражданин самоуправно занял эту землю. В результате действия местной администрации послужили 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:

- *обеспечением информации*; наличие ее позволяет разработать эффективные мероприятия по предотвращению и устранению земельных правонарушений. Государственный земельный кадастр 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 их консервации в порядке, предусмотренном Правительством РФ, сохранить и восстановить эти угодья;

- *применением правовых норм и реализацией 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;

установление повышенных цен на экологически чистую продукцию упреждает выращивание овощей и корнеплодов с повышенным содержанием нитратов; освобождение от платы за земельные участки, находящиеся в стадии освоения, упреждает оставление этих участков без использования по причине недостаточности средств у землепользователя;

- *стимулированием мероприятий, устраняющих нарушения.* Например, выделением из республиканского или местного бюджета средств для восстановления земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эту землю, пользователи стимулируются к выполнению трудоемких и невыгодных работ;

- *применением 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;

- *проведением единообразной системы профилактической работы.* Например, структура и содержание мониторинга земель и государственного земельного кадастра, а также порядок их осуществления и ведения определяются Правительством РФ, что обеспечивает единообразные методы получения информации; ведение кадастра за счет средств республиканского бюджета и силами специально уполномоченного на то органа Госкомзема гарантирует получение точной информации о землях, а значит, и разработку правильных мероприятий по профилактике земельных правонарушений;

- *выявлением 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 (ст. 265 КоАП РФ); 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;

- *своевременным и добровольным устранением земельных нарушений, допущенных лицами, использующими землю.* Например, виновному в порче земель выгоднее самому возместить сумму причиненного правонарушением ущерба, поскольку при обращении в суд ему придется платить значительную сумму пошлины дополнительно к возмещаемому ущербу и возмещать судебные издержки (ст. 80, 91 АПК РФ).

Эффективная реализация процессуального института земельно-правовой ответственности, таким образом, 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.

В заключение можно сделать следующие выводы.

1. *В земельном праве имеется земельно-процессуальный институт, подобно тому как существует административно-процессуальный институт в системе административного права и отрасли гражданского и уголовного права, которые обеспечиваются гражданским и уголовным процессом соответственно.*

2. *Нормы земельно-правового процесса содержатся преимущественно не в земельном, а в других отраслях права (административном, гражданском, трудовом и т.п.).*

3. *Земельно-правовой процесс состоит из двух частей:*

- a) *правовой процедуры применения норм ответственности за земельные правонарушения;*

- b) *профилактики земельных правонарушений.*

4. *Каждая из этих частей реализуется на практике с соблюдением определенных правил:*

правоприменительная процедура состоит из следующих основных этапов: выявление нарушения; документальное закрепление его; возбуждение дела; расследование возбужденного дела; вынесение решения; исполнение решения; завершение исполнения;

профилактика земельных правонарушений достигается путем обеспечения информацией, наличие которой позволяет разработать эффективные мероприятия; применением правовых норм и реали-

зацией мероприятий, предупреждающих нарушения; стимулированием мероприятий, устраняющих нарушения; применением принципа гласности при рассмотрении дел о предоставлении и изъятии земельных участков; проведением единообразной системы профилактической работы; выявлением причин и условий земельных правонарушений в качестве обязательного элемента при рассмотрении дел о наказаниях; своевременным и добровольным устранением нарушений лицами, использующими землю.

5. Обе части земельно-правового процесса неразрывны и должны применяться в совокупности.

(?) Контрольные вопросы

1. Каковы 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. Каково содержание дисциплинарной ответственности за нарушения земельного законодательства?
6. Каково содержание административной ответственности за нарушения земельного законодательства?
7. Какие существуют виды уголовной ответственности за нарушения земельного законодательства?
8. В чем состоит имущественная (материальная) ответственность за нарушения земельного законодательства и ее виды?
9. В чем состоит специальная ответственность за нарушения земельного законодательства и каковы ее виды?
10. Каковы правила применения юридической ответственности за нарушения земельного законодательства?
11. В чем заключается профилактика земельных правонарушений и каков порядок ее осуществления?

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

ГЛАВА 12

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

12.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель сельскохозяйственного назначения

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, другие земли, предназначенные для этих целей в соответствии с территориальным планированием использования земель.

Земли сельскохозяйственного назначения включают в себя сельскохозяйственные угодья, земли, занятые зданиями и сооружениями, необходимыми для ведения сельского хозяйства и др. К сельскохозяйственным угодьям относят сенокосы, пашни, пастбища, залежи и иные угодья. Перечислять их все нет необходимости, так как их **перечень** остается открытым (ст. 77—82 ЗК РФ).

Бесценность биопотенциала земли не может быть выражена никакой денежной оценкой, ни в какой валюте. Ущерб, нанесенный немецкими оккупантами в годы Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. путем вывоза из России в Германию верхнего 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, а затем вступило в полосу застоя¹. Земли сельскохозяйственного назначения в силу своей особой значимости нуждаются в **особой** защите.

Под правовым режимом земель сельскохозяйственного назначения следует понимать установленный законом порядок их учета, кадастра, мониторинга, использования и охраны.

¹ Моряков В.И. История России. М.: Тис, 1996. С. 423—427.

Правовой режим данной категории земель складывается из нескольких элементов. Одним из них является *наличие объекта правового регулирования*, на который распространяется данный порядок. Он бывает, как правило, общим, родовым и конкретным.

Общим объектом правового регулирования является земля как часть окружающей среды, обладающая бесценным биопотенциалом в виде плодородия почв.

Земли сельскохозяйственного назначения представляют собой особую категорию земель, т.е. ту часть земельного фонда РФ, которая предназначена и используется по основному назначению. Категории земель являются родовым объектом правового режима.

Под целевым использованием земель сельскохозяйственного назначения понимается основное предназначение земель данной категории.

Земельное угодье является конкретным объектом правового регулирования. Оно представляет собой земельный участок, используемый по непосредственному целевому назначению.

Говоря о целевом использовании земель, необходимо упомянуть о таком понятии, как «конкретное целевое назначение». Под ним понимается вид использования земли, который исключает иные формы ее хозяйственной эксплуатации. На этих землях нельзя возводить никаких строений или сооружений, так как пахотные земельные угодья предназначены исключительно для посева сельскохозяйственных культур и выращивания корнеплодов и овощей.

Проводя подразделение земли по виду объекта правового регулирования, выделяют три вида правового режима использования земель: общий, особенный и специальный. *Общий* правовой режим распространяется на все земли и его элементами является использование земель по их целевому назначению.

Для земель сельскохозяйственного назначения характерен особый правовой режим, выражающийся в их использовании для сельскохозяйственных целей. *Особый* правовой режим вводится для истощенных и деградированных земельных угодий. Эти меры необходимы для восстановления угодий и недопущения их разрушения в будущем.

Следует отметить, что правовой режим земель устанавливается государством только на уровне общего и родового объекта.

Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, выделенных физическим лицам, может быть изменен, чему способствуют действия собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей, обладающих правом самостоятельного хозяйствования на земле.

Вторым элементом правового режима земель является *наличие специально уполномоченных государственных органов* по регулированию правового режима.

Регулирование правового режима земель как общего объекта правового режима осуществляют государственные органы общей компетенции — Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, его территориальные органы и Министерство имущественных отношений РФ. Регулирование правового режима отдельных категорий земель и земельных угодий осуществляют органы управления специальной компетенции.

Третьим элементом правового режима использования земель является *круг субъектов по использованию земель данной категории*. 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. Так, сельскохозяйственные предприятия не могут быть собственниками земель промышленности, поскольку их уставная деятельность не предусматривает ведения промышленной деятельности.

Основными нормативными актами, регулирующими порядок использования земель сельскохозяйственного назначения, являются ЗК РФ, Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 10.01.2003)¹; Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (в ред. от 11.06.2003)²; Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»³; Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 07.07.2003)⁴ 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;

¹ СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399; 2003. № 2. Ст. 167.

² СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4880; 1997. № 10. Ст. 1120; 1999. № 8. Ст. 973; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 2. Ст. 160; Ст. 167; № 24. Ст. 2248.

³ СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018; 2003. № 28. Ст. 2882.

✓ некоммерческими организациями, в том числе потребительскими кооперативами, религиозными организациями;

✓ **казацкими** обществами;

✓ опытно-производственными, учебными, учебно-опытными и учебно-производственными хозяйствами научно-исследовательских учреждений, образовательных учреждений высшего профессионального, **среднего-профессионального** и начального профессионального образования сельскохозяйственного профиля и общеобразовательных учреждений;

✓ общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для обеспечения их традиционного образа жизни, традиционного хозяйствования и традиционных промыслов (ст. 78 ЗК РФ).

Каждый из этих субъектов получает земельный участок на определенных условиях. Физическим лицам земельный участок выделяется в собственность и **на** неопределенный срок. 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.

Гражданам Российской Федерации, вынужденным переселенцам из государств — участников Содружества **Независимых** Государств земельные участки предоставляются для жилищного строительства, личных подсобных хозяйств, создания крестьянских (фермерских) хозяйств, сельскохозяйственных организаций.

Земельные участки сельскохозяйственным организациям (хозяйственным товариществам и обществам, производственным и **потребительским** кооперативам, другим коммерческим организациям) могут предоставляться в собственность, **постоянное** (бессрочное) пользование, аренду как юридическому лицу в соответствии с законами субъектов РФ. В случае предоставления земельного участка в собственность сельскохозяйственной организации ее члены (участники) получают право на земельный пай (долю), представляющий собой стоимостное выражение части земельного участка, приходящегося на долю члена (участника) сельскохозяйственной организации.

Земельные участки учреждениям, государственным и муниципальным унитарным сельскохозяйственным предприятиям предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование. Использование земельных **участков** учреждений и государственных и муниципальных унитарных **сельскохозяйственных** предприятий осуществляется в соответствии с

В рамках земельной реформы в России производится реорганизация колхозов и совхозов. Ее суть заключается в переходе от старых организационно-хозяйственных форм к новым, которые установлены новым законодательством РФ.

Суть реорганизации заключается в следующем:

- ✓ раздел земель **колхозов** и совхозов на доли (паи) для **передачи** их в собственность граждан, занятых в сфере сельскохозяйственного производства;

- ✓ установление режима **свободной хозяйственной** деятельности новых **структур** на базе **рыночных** отношений и невмешательства в нее государственных органов.

Предприятия, создаваемые при реорганизации колхозов и совхозов, имеют право покупать землю и имущество бывшего хозяйства у работников хозяйства, фонда государственного имущества.

Сельскохозяйственные угодья — пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.) в составе земель сельскохозяйственного назначения, — имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

Для строительства промышленных объектов **и** иных несельскохозяйственных нужд предоставляются земли, не пригодные для ведения сельскохозяйственного производства либо сельскохозяйственные угодья из состава земель сельскохозяйственного назначения худшего качества по кадастровой стоимости.

Изъятие (выкуп) в целях предоставления для несельскохозяйственного использования сельскохозяйственных угодий с кадастровой стоимостью, превышающей среднерайонный уровень, допускается лишь в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств, нуждами обороны и безопасности **государства**, разработкой месторождений полезных ископаемых (кроме общераспространенных), содержанием объектов культурного наследия, строительством и содержанием объектов культуры, здравоохранения, образования, дорог, магистральных трубопроводов, линий **связи**, электропередачи и других линейных сооружений при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

Особо ценные продуктивные **сельскохозяйственные** угодья, в том числе опытно-производственных хозяйств научно-исследовательских учреждений и учебно-опытных хозяйств, образовательных учреждений высшего профессионального образования, сельскохозяйственные угодья с кадастровой стоимостью, существенно превышающей среднерайонный уровень, могут быть законодательством субъектов **РФ** **включе-**

ны 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»**.

Условия предоставления земель сельскохозяйственного назначения в собственность хозяйственным обществам и товариществам, производственным кооперативам, государственным и муниципальным унитарным предприятиям, иным коммерческим организациям, религиозным организациям, казачьим обществам и общинам, научно-исследовательским учреждениям, образовательным учреждениям, общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

В соответствии с новым ГК РФ был значительно расширен круг субъектов права на землях сельскохозяйственного назначения: хозяйственные товарищества (в форме полного товарищества и товарищества на вере); коммерческие товарищества — ст. 66—86 ГК РФ; общества с ограниченной ответственностью, с дополнительной ответственностью или акционерные общества — ст. 87—106 ГК РФ; производственные кооперативы — ст. 107—114 ГК РФ. Более подробно это изучается в курсе «Аграрное право».

Четвертым элементом правового режима использования земель является *наличие прав и обязанностей субъектов правоотношений* по использованию земель, что составляет основной элемент правового режима. Права и обязанности субъектов зависят как от особенности земли — используемого объекта, так и от правового статуса субъектов. Содержание **прав** и обязанностей зависит и от иных обстоятельств, что подробнее будет рассмотрено ниже (ст. 40—43 ЗК РФ).

Пятым элементом правового режима использования земель является *наличие эффективного правового механизма*, обеспечивающего надлежащий правовой режим использования земель.

Помимо 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.

Наконец, для того чтобы обеспечивать надлежащий правовой режим использования земель, необходимо создать эффективный правовой и правоприменительный механизмы. К ним относятся:

1) наличие правовых норм, исполнение которых предотвращает нарушение правового режима земель и обеспечивает приоритет земель сельскохозяйственного назначения перед другими землями;

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, в действующем ЗК РФ в ст. 74—76 предусмотрена ответственность в виде довольно крупных штрафов за самовольное занятие земли, порчу и уничтожение плодородного слоя земли и т.д.;

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.

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод о том, что правовой режим земель сельскохозяйственного назначения — установленный порядок использования земель, закрепленный законодательством для наиболее ценной категории земельного фонда РФ.

Неоднородность в правовом режиме обусловлена:

✓ видами земель сельскохозяйственного назначения, их экономическими и экологическими свойствами. Так, естественные угодья имеют иной правовой режим по сравнению с пахотными землями; ценные сельскохозяйственные земли находятся под повышенной правовой охраной по сравнению с обычными угодьями; на землях, подверженных отрицательным природным изменениям, устанавливается особый охранительный режим и т.д.;

✓ юридическим статусом субъектов, осуществляющих использование земель. Например, научно-исследовательские учреждения должны использовать земли сельскохозяйственного назначения приоритетно для исследовательских целей, пропаганды передового опыта, а уж затем выступать в качестве обычного пользователя;

✓ иными объективными обстоятельствами. Так, при отнесении земель сельскохозяйственного предприятия к числу природоохранных происходит ограничение сельскохозяйственной деятельности, что изменяет и правовой режим использования земель данным хозяйством.

12.2, Земли сельскохозяйственного назначения как объект правового режима

В предыдущем параграфе земля с точки зрения правового режима рассматривалась как общий объект (элемент земельного фонда), как

родовой объект (земля определена категорией этого фонда) и как конкретный объект (земельное угодье). Данное подразделение понятий земли имеет не только теоретическое, но и практическое прикладное значение, поскольку правовой режим использования земли подразделяется на общий, особенный и специальный.

Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения как общего объекта. Любой земельный участок имеет природные особенности, свойственные всем видам земель, а значит, любому земельному участку свойственны элементы правового режима, порожденные этими особенностями. Рассмотрим их по отдельности.

1. Любой земельный участок — это прежде всего территория, на которой располагаются природные объекты (водоемы, растительность) и объекты имущественного характера (строения, сооружения, другое недвижимое и движимое имущество). В силу этого первой обязанностью собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов является осуществление рациональной организации территории своих участков.

В процессе землеустройства принимаются меры для устранения неудобств в расположении земель. Например, при выделении земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства земельный участок должен представлять собой, как правило, единый земельный массив, без нарушения целостности других хозяйств и подразделений сельскохозяйственных организаций.

Закон не раскрывает понятия «рациональная организация территорий», однако анализ действующего законодательства и иных нормативных актов позволяет утверждать наличие в этой обязанности следующих признаков:

- рациональное размещение и совмещение природных и имущественных объектов на территории земельного участка;
- устранение отрицательных последствий от размещенных соседствующих объектов.

2. Любой земельный участок представляет собой непереключаемый объект, что является особенностью его правового режима и отличает его от режима обычного имущества:

- если право собственности, владения, аренды на обычный имущественный объект возникает путем передачи имущества собственнику, пользователю, арендатору, то аналогичные права в отношении земельного участка возникают после установления границ этого участка на местности и выдачи документов, удостоверяющих право собственности, владения, пользования, аренды этим участком;

- поскольку при участии земли в гражданском обороте перемещается не земля, а пограничные линии, распределяющие и перераспределяющие права собственности, землевладения, землепользования и аренды, то в ходе использования земель неизбежно возникают отношения соседства.

Земельно-соседские правоотношения **имеют**, как правило, две стороны: право на требование соседа определенных ограничений принадлежащих ему правомочий и обязанность подчиниться **законным требованиям** соседа об ограничении собственных правомочий в **отношении** использования своего участка.

Каждый собственник земли, землевладелец, землепользователь и арендатор обязан не **нарушать** права других собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов, а также порядок пользования природными объектами.

Наряду с правами соседских требований и притязаний соседей друг к другу закон устанавливает разграничение этих требований от необоснованных заявлений. Так, защите подлежат не всякие интересы соседствующих субъектов земельных правоотношений, а лишь такие, которые охраняются законом (сервитут). Необоснованным, к примеру, будет требование соседствующего субъекта о прекращении строительства объекта, который не **нравится** ему по своей конструкции.

3. **Любой** земельный участок представляет собой **часть** окружающей природы, является элементом экосистемы, а поэтому находится в сфере эколого-правового режима регулирования. Например, те **земельные** участки, на которых происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей среде, угрожающие состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных, здоровью человека, объявляются зонами чрезвычайной экологической ситуации, после чего на них прекращается деятельность, отрицательно влияющая на окружающую среду; ограничиваются отдельные виды экологического использования, проводятся оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов.

4. Любой земельный участок — это сложное природное образование с зональными и региональными особенностями, обладающее устойчивой природной неоднородностью, которая является необходимым, а не случайным явлением (подобно тому как без разнородности **зарядов** нет электрического тока, без разности уровней земли не потекут реки, без низменностей и высокогорий не будет ветров и т.п.).

Это обстоятельство влияет на правовой режим использования земель. Так, субъекты правоотношений по использованию **земель обяза-**

ны осуществлять использование и охрану земельных участков на основе комплексного подхода к угодьям как к сложным природным образованиям; при использовании земельного угодья должен осуществляться индивидуальный подход, учитывающий особенности не только каждого участка, но и его частей.

5. Любому земельному участку, как и всякому имуществу, присуща порча как от естественных природных процессов, так. и от деятельности людей.

В отличие от обычного имущества, которое в конечном счете изнашивается, устаревает, заменяется более ценным, земля не может быть заменена какими-то другими объектами и не устаревает, она вечно значима для человеческого общества. Однако ее использование обязательно сопряжено с охраной, и функция охраны земли является неотъемлемой частью функций использования земель¹.

Неотъемлемость охраны земель от всех форм и видов ее использования выражается в том, что:

- охрана земель планируется в государственном масштабе и является неотъемлемой функцией государственного регулирования землепользования;
- охране земель придан статус системы правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на рациональное использование, защиту от вредных воздействий, восстановление продуктивности земельных угодий;
- система охраны земель включает в себя комплекс правовых мероприятий, позволяющих государству осуществлять всестороннее правовое воздействие на негативные формы хозяйственной эксплуатации земель. Это:
 - ✓ нормирование предельно допустимых концентраций вредных химических, бактериальных, паразитарно-бактериальных и радиоактивных веществ в почве²;
 - ✓ запрещение осуществления воздействия на землю без положительного заключения специальных экспертиз, дающих оценку отрицательного влияния на состояние земель и эффективности предусмотренных защитных мероприятий при размещении, проектировании,

¹ См.: Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 10.01.2003) // СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399; 2003. № 2. Ст. 167.

² См.: постановление Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» (в ред. от 14.06.2001) // САПП РФ. 1992. № 10. Ст. 726; СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2678.

строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых объектов, строений, сооружений и технологий;

- ✓ экономическое стимулирование охраны земель;
- ✓ запрещение финансирования проектно-изыскательных работ для объектов, деятельность которых наносит вред земле.

Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения как родового объекта характеризует их в качестве категории земельного фонда.

Согласно ЗК РФ на категории делится весь земельный фонд РФ, т.е. нет земель вне категории. Категории земель, исходя из смысла ЗК РФ, выявляются:

- ✓ в ходе ведения государственного земельного кадастра, осуществляемого по единой для всей республики системе за счет средств республиканского бюджета;
- ✓ в ходе изъятия и предоставления земель, когда происходит перевод земель из одной категории в другую, а также отнесение земель к той или иной категории, осуществляемые местными органами самоуправления в соответствии с их компетенцией.

Земли сельскохозяйственного назначения как категории земельного фонда нельзя отождествлять с землями сельскохозяйственного использования. Если первые — это определенная категория земель, то вторые — земельные угодья, которые могут находиться и в других земельных категориях.

Сельскохозяйственное назначение охватывает как выращивание сельскохозяйственной продукции, так и весь связанный с этим цикл. Следовательно, все земли, обслуживающие этот цикл, подпадают под понятие «земли сельскохозяйственного назначения».

Непосредственное сельскохозяйственное производство (выращивание сельхозкультур, откорм скота) невозможно без соответствующей инфраструктуры (дорог, жилых зданий, мастерских, складов и т.п.). Так, при организации крестьянского хозяйства на территории, где отсутствуют объекты производственного и социально-бытового назначения, государство берет на себя его первичное обустройство: строительство дорог, линий электропередач, водообеспечение, телефонизацию, землеустройство, мелиорацию земель. Местные органы самоуправления обязаны оказывать помощь в возведении производственных объектов и жилья.

Земли сельскохозяйственного назначения 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 учреждений и учебных заведений, а также другие земли.

Изъятие таких 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.

- сельскохозяйственные земли, расположенные в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп. Установлен особый режим использования этих сельскохозяйственных земель¹.

Указанный режим особого использования может быть применен и на землях других категорий. Так, на землях природоохранного значения в местах проживания и хозяйственной деятельности этнических групп и малочисленных народов 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.

¹ См.: Федеральная целевая программа от 15.01.2001 № 44-р «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2000 года» // СЗ РФ. 2001. № 4. Ст. 331.

«Чисто» сельскохозяйственными землями (сельскохозяйственными угодьями) являются земельные участки, используемые под выращивание сельскохозяйственных культур. Закон предъявляет особые требования 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 ней 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, преобразовании 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 засохнут, и т.п.

С учетом этой специфики закон устанавливает следующие основные обязанности по использованию сельскохозяйственных угодий:

- обеспечение оптимального водного режима почв. Пользователи земель, землевладельцы, землепользователи и арендаторы обязаны осуществлять защиту земель от подтопления, заболачивания, иссушения; вправе в установленном порядке проводить оросительные и осушительные мероприятия¹, не допуская бесхозяйственного излива воды, засо-

¹ См.: Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (в ред. от 10.01.2003) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142; 2003. № 2. Ст. 167, который устанавливает правовые основы деятельности в области мелиорации земель, определяет полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления по регулированию указанной деятельности, а также права и обязанности граждан (физических лиц), юридических лиц, осуществляющих деятельность в области мелиорации земель и обеспечивающих эффективное использование и охрану мелиорированных земель.

ления и заболачивания земель, создавая наиболее благоприятный режим почвенной влаги;

- обеспечение надлежащего солевого режима почв, для чего установлена обязанность осуществлять защиту земель от вторичного засоления;
- 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 пользователя земель, землепользователя и арендатора, стимулируемой государством;
- обеспечение надлежащего культурно-технического состояния почв, ведение борьбы с зарастанием земель кустарником, мелкоколесьем и т.п.;
- обеспечение надлежащей экологической обстановки на земельном участке.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующие выводы.

1. *Земли сельскохозяйственного назначения как объект правового режима имеют тройственную правовую характеристику: общий объект (часть земельного фонда), на который распространяется общий правовой режим использования земли; родовой объект (категория земель земельного фонда), на который распространяются правила особого правового режима, предназначенные для земель сельскохозяйственного назначения; а также непосредственный объект (как сельскохозяйственное угодье), на который распространяется действие норм земельного, финансового, и иных отраслей права.*

2. *Особенности земель сельскохозяйственного назначения, классифицированные по перечисленным трем уровням, позволяют построить целостную систему правового режима этих земель.*

Регулирование правового режима земель сельскохозяйственного назначения, его возникновение, изменение, преобразования земельных положений в сельскохозяйственных предприятиях и организациях, дифференциация осуществляются исполнительными органами государственной власти.

12.3. Особенности государственного управления землями сельскохозяйственного назначения

Земельное законодательство предусматривает поэтапный порядок проведения земельной реформы в Российской Федерации. Пра-

во распоряжения земель осуществляют органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления (первый этап), а затем происходит перераспределение земли с учетом оптимальных потребностей общества (второй этап). В соответствии с Положением о реорганизации колхозов, совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий, утвержденным постановлением Правительства РФ от 04.09.1992 № 708 (в ред. от 11.12.1992)¹ был установлен двухгодичный срок для реформирования колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий. Таким образом, была внедрена идея ускоренного массового разукрупнения сельскохозяйственных предприятий в административном порядке: были созданы общества с ограниченной ответственностью, акционерные общества закрытого и открытого типа, ассоциации сельскохозяйственных кооперативов, индивидуальных семейных, частных и коллективных предприятий и т.п.

Суть **аграрной** реформы заключается в реформировании организационно-правовых форм бывших сельскохозяйственных предприятий и приведении их в соответствие со ст. 50 ГК РФ (хозяйственные общества, акционерные общества (АО), общества с ограниченной ответственностью и общества с дополнительной ответственностью, товарищества (полное и товарищество на вере) и производственные кооперативы (подробнее об этом — в курсе «Аграрное право»)), разделе принадлежащего им имущества на паи для наделения работников этих предприятий, а также приватизации земель этих предприятий, которые были переданы в собственность коллективов, работающих на предприятиях, для выделения каждому причитающейся земельной доли.

Важным этапом аграрной реформы являются Федеральная целевая программа стабилизации и развития агропромышленного производства в Российской Федерации на 1996—2000 гг. и Федеральная целевая программа развития крестьянских (фермерских) хозяйств и кооперативов на 1996—2000 гг.

Основной объем работы по проведению земельной реформы был возложен на Государственный комитет РФ по земельной политике и его органы на местах, а затем — Федеральную службу земельного кадастра (Госземкадастр) России.

Земельная реформа преследует две основные цели:

1) перераспределение земель в интересах создания условий для равноправного развития **различных** форм хозяйствования на земле,

¹ САПП РФ. 1992. № 12. Ст. 931 (утратило силу).

формирование многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель;

2) улучшение качества земель, повышение плодородия почв и продуктивности земель сельскохозяйственного назначения, производство экологически чистой продукции.

Федеральная служба земельного кадастра России при выполнении своих функций взаимодействовала с другими федеральными органами.

Государство осуществляет следующие функции правового управления режимом земель сельскохозяйственного назначения.

1. Функция ведения учета и наблюдения за состоянием категории земель сельскохозяйственного назначения, который ведется в форме:

а) земельного кадастра, позволяющего 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 земельного кадастра возложена на органы местного самоуправления, а обеспечение работ по ведению кадастровой работы — На Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости;

б) 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;

в) выявление той части сельскохозяйственных земель, которые используются не по целевому назначению, либо используются неэффективно, либо вышли из оборота, либо переведены в менее ценные угодья.

В результате такого учета из выявленных земель создается специальный земельный фонд для последующего перераспределения между нуждающимися гражданами, фермерами, предпринимателями и т.п.

2. Функция планирования использования земельного фонда. Федеральная служба земельного кадастра России осуществляет экспертизу программ, схем и проектов в части развития землевладения, землепользования, землеустройства и рационального использования земель. Федеральное Собрание РФ и Правительство РФ совместно с органами местного самоуправления разрабатывают и выполняют федеральные программы по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими мероприятиями.

Органы местного самоуправления (их администрация) осуществляют планирование использования земель, находящихся в их ведении;

сельские, поселковые и городские органы местного самоуправления организуют разработку и осуществление планов, проектов планировки и застройки поселений, генеральных планов, проектов планировки и застройки поселений, генеральных планов земельно-хозяйственного устройства городов.

3. Функция распределения и перераспределения земель и создания специального фонда перераспределения земель (ст. 80 ЗК РФ), в которой выделяются следующие правовые действия:

✓ **установление** границ особо охраняемых территорий и границ территорий с особым правовым режимом использования земель;

✓ **изъятие** земель для государственных и муниципальных нужд и возмещение убытков и потерь сельскохозяйственного производства;

✓ **исполнение** процедуры изъятия и предоставления земельных участков. **Законодательство** устанавливает особенности оборота земельных участков сельскохозяйственных **организаций**:

а) земельные участки сельскохозяйственных организаций по решению общих собраний членов (участников) сельскохозяйственных организаций и в соответствии с их уставами могут быть переданы в аренду:

— другим **сельскохозяйственным** организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам (до оптимального размера) для сельскохозяйственного производства. Передача в аренду более 50% земель может быть **осуществлена** только с разрешения органов исполнительной власти субъектов РФ;

— гражданам и их кооперативам для ведения садоводства, животноводства, огородничества по согласованию с органами местного самоуправления;

— гражданам и юридическим лицам для не сельскохозяйственных нужд с разрешения органов исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с зонированием земель, а также градостроительной и другой утвержденной в установленном порядке документацией, необходимой для застройки;

б) для государственных и муниципальных нужд изъятие земель сельскохозяйственного назначения у собственников земли по их согласию осуществляется в порядке выкупа по рыночной цене или компенсации равноценным земельным участком;

в) сельскохозяйственные организации **могут** вносить земельные участки в уставный (паевой) капитал хозяйственных товариществ и обществ, производственных и потребительских кооперативов, создаваемых с участием других организаций при условии, что размер их инвестиций не менее стоимости переданных земельных участков;

г) сельскохозяйственные организации вправе обменивать земельные участки на земельные участки других сельскохозяйственных организаций и граждан с учетом проектов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства.

Субъекты РФ могут устанавливать максимально допустимые размеры земельных участков, сдаваемых в аренду и вносимых в уставный (паевой) капитал сельскохозяйственной организации, или вправе требовать предварительного согласования осуществления таких сделок.

Решение сельскохозяйственных организаций о сдаче в аренду, передаче в уставный (паевой) капитал, продаже для государственных и муниципальных нужд, об обмене земельных участков принимается общим собранием членов (участников) или уполномоченным им органом в порядке, определенном уставами или общими собраниями членов (участников) сельскохозяйственных организаций.

Соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти по управлению земельными ресурсами удостоверяет правомочность решения сельскохозяйственной организации и готовит план передаваемого земельного участка. Указанные документы являются основанием для удостоверения договора и его государственной регистрации. Такой же порядок применяется при распоряжении земельным участком, находящимся в общей совместной собственности, общем владении и пользовании крестьянских (фермерских) хозяйств.

4. Функция управления порядком хозяйственной эксплуатации земель сельскохозяйственного назначения, которая осуществляется путем:

✓ применения и совершенствования налогообложения лиц, использующих земли сельскохозяйственного назначения. Например, Госкомзем в свое время разрабатывал предложения по установлению платы за землю; при использовании участков, находящихся в стадии сельскохозяйственного освоения, землепользователи освобождаются от платы на период, предусмотренный проектом производства работ; земельный налог не взимается с граждан, которые впервые организуют крестьянское хозяйство, за земельные участки, находящиеся в стадии сельскохозяйственного освоения, в течение пяти лет с момента предоставления им такого участка;

✓ установления повышенных цен за экологически чистую продукцию, выращиваемую на землях сельскохозяйственного назначения;

✓ частичной компенсации расходов землепользователей из средств бюджета за снижение дохода, возникшее в результате временной консервации земель не по вине лиц, использующих эти земли;

✓ осуществления государственной экспертизы при размещении объектов, могущих отрицательно влиять на состояние земель и окружающей природной среды; организации выявления мнения населения через формы непосредственной демократии;

✓ установления нормативов предельно допустимых концентраций вредных химических, бактериальных, паразитно-бактериальных и радиоактивных веществ в почве.

5. Функция контроля, задачей которого является обеспечение соблюдения всеми гражданами, организациями, должностными лицами и государственными органами требований земельного законодательства в целях эффективного использования и охраны земель.

Государственный контроль осуществляется органами местного самоуправления, Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости и его органами на местах и другими государственными органами. Так, функции санитарного контроля за технологией использования сельскохозяйственных земель осуществляет Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору¹. Функции общего контроля за охраной окружающей среды осуществляются органами МПР России и т.д.

Непосредственные контрольные функции на местах осуществляют специалисты-землеустроители Росземкадастра, которые вправе:

✓ контролировать соблюдение всеми участниками земельных отношений действующего земельного законодательства и в случаях выявления нарушений вносить в соответствующие органы предложения об их устранении;

✓ давать землевладельцам, землепользователям и собственникам земли указания по вопросам использования земельных участков в соответствии с теми целями, для которых они предоставлены;

✓ приостанавливать агротехнические, лесомелиоративные и иные работы, если их продолжение может привести к развитию эрозии, засолению, заболачиванию и другим экологически опасным процессам, снижающим плодородие почв или нарушающим плодородный слой земли;

✓ вносить в соответствующие органы местного самоуправления предложения об изъятии у землевладельцев, землепользователей и собственников земли земельных участков в случаях систематического нарушения ими порядка пользования землей, неосвоения в ус-

¹ См.: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

тановленный срок предоставленного земельного участка или использования его не в соответствии с той целью, для которой он предоставлен;

✓ получать необходимую информацию от всех землевладельцев, землепользователей и собственников земли для ведения государственного земельного кадастра и мониторинга земель.

6. Функция обеспечения правового режима использования сельскохозяйственных земель (охранительная). Она выражается в том, что:

✓ государственные органы принимают меры к обеспечению преемственности в использовании земель сельскохозяйственного назначения. Реализуя на практике институт наследства земельных участков, государственные органы принимают меры к воссозданию класса крестьянства, разрушенного за период с 1917 г., способствуя тем самым реализации правового режима земель сельскохозяйственного назначения, а таковой формируется поколениями;

✓ государственные органы 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. В силу этого каждый собственник земельного участка, землевладелец, землепользователь и арендатор обладает гарантией на будущее и использует землю, не опасаясь, что ее отберут;

✓ государственные органы 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 органов местного самоуправления;

✓ в случаях нарушения правового режима использования земель сельскохозяйственного назначения защита нарушенных прав лиц, использующих землю, осуществляется в органах по рассмотрению земельных споров.

Подводя итог изложенному, можно сделать следующие выводы.

1. Государственное регулирование правового режима использования земель сельскохозяйственного назначения осуществляется через шесть основных функций: учета; планирования; распределения и перераспределения земель; регулирования порядка эксплуатации земель; контроля и правового обеспечения правового режима использования земель; охранительную.

2. Основная работа по реализации этих функций возложена на Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и органы местного самоуправления (и их администрацию).

3. В настоящий период эти функции осуществляются в ходе земельной реформы, которая проводится поэтапно.

4. Государственное управление земель сельскохозяйственного назначения осуществляется преимущественно экономико-правовыми, а не административно-командными методами.

12.4. Субъекты, осуществляющие использование земель сельскохозяйственного назначения, и их правомочия

В земельно-правовой литературе советского периода традиционно рассматривался только один вид субъекта правоотношений по использованию земли — это землепользователь, поскольку в условиях господства исключительной собственности государства на землю иных и не могло быть. Игнорировалось положение работников сельхозпредприятий, непосредственно реализующих свои правомочия по использованию угодий; их труд регулировался другими отраслями права (трудовым, аграрным и т.д.).

Земельная реформа в России ставит своей важнейшей задачей максимальное включение лиц, работающих на земле, в механизм отношений собственности: здесь главными фигурами в земельных отношениях являются не те, кто наделен титулом на право хозяйственной эксплуатации земли, а те, кто непосредственно осуществляет эту эксплуатацию¹.

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*. Выделение их в таком аспекте обусловлено следующими мотивами.

¹ См.: постановление Правительства РФ от 27.07.1994 № 874 «О реформировании сельскохозяйственных предприятий, с учетом практики Нижегородской области», которым утверждено Положение о реформировании сельскохозяйственных предприятий, правила проведения внутрихозяйственных аукционов по распределению земли и имущества при реорганизации сельскохозяйственных предприятий (Приложения № 1 и 3) // СЗ РФ. 1994. № 15. От. 1787.

1. *Они являются субъектами чисто земельных правоотношений* в силу наделения их титулом на право использования земель. Это собственники земель в их **разновидности**¹: 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.

Данные лица подлежат обязательной регистрации государством в силу обретения ими особых правомочий в отношении земельных участков, регистрация осуществляется в органах местного самоуправления и их администрации.

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 специальными документами, выдаваемыми органами местного самоуправления. В документах указывается размер земельной доли.

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 бесхозяйственное использование земли.

2. *Они должны обладать определенной земельной правоспособностью.* Например, земельный участок **не** может быть предоставлен для ведения фермерского хозяйства, если гражданин не обладает опытом работы в сельском хозяйстве. 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.

3. *Право на получение титула землевладения и землепользования имеют не всякие лица, а только те, которым это разрешено законом*, и лишь для тех целей, которые в нем определены.

¹ См.: Федеральный закон от 08.05.1996 № 41-ФЗ «О производственных кооперативах» (в ред. от 21.03.2002) // СЗ РФ. 1996. № 20. Ст. 2321; 2001. № 21. Ст. 2062; 2002. № 12. Ст. 1093.

Субъекты правоотношений по использованию земель *в узком смысле* — это любые лица, осуществляющие непосредственную хозяйственную эксплуатацию земельных участков на законных основаниях без обладания титулом на право собственности, владения, пользования, аренды. Их можно подразделить на две группы.

Первая — 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;

✓ лица, работающие у арендаторов, землевладельцев, землепользователей, собственников земли по гражданско-правовым договорам подряда, капитального строительства и т.п.

Вторая — 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.

Правомочия в отношении использования земель сельскохозяйственного назначения у субъектов правоотношений обоих видов имеют определенную общность.

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 усеченном виде, а у субъектов правоотношений по использованию земель (работников предприятий, лиц, работающих по договорам) — лишь в определенной части.

Рассмотрим виды функций и их реализацию по отдельности.

1. *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 доступа посторонним 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 под страхом наказания за уничтожение их.

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 установленного образца.

В сельскохозяйственных организациях, выступающих собственниками земли, внутрихозяйственное владение землей выражается еще и в определении долей земельного массива, находящихся в собственности граждан. При этом определение долей бывает условным, если собственность общая совместная, и документально удостоверенным, если собственность общая долевая.

Закон не предусмотрел порядок отграничения или неотграничения в натуре земельных долей граждан, отнеся решение этого вопроса на усмотрение самих предприятий.

2. *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:

✓ 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 рационально организовывать территорию;

✓ 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, представляет собой **систему** определенных действий производственного характера, которую закон определил как «природоохранная технология». Экологическая «технология» учитывает смену времен года (весна, лето, осень, зима), циклы полевых работ, являющиеся элементами единой технологии использования сельскохозяйственных угодий.

В теории земельного права уже давно устоялось мнение о необходимости принятия специального нормативно-правового акта, который бы урегулировал технологию использования земель сельскохозяйственного назначения, однако пробел в правовом регулировании этого вопроса остается и по сей день.

3. Наконец, третье важное правомочие — *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 имущественные 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, характерно следующими особенностями:

- ✓ объем полномочий по распоряжению землями зависит от правового статуса лиц, использующих угодья;
- ✓ полномочия по распоряжению сельскохозяйственными землями ограничены законом в интересах государства¹.

Перечисленные правомочия субъектов конкретизируются в каждом случае следующими дополнительными обстоятельствами:

- учитывается **закон**, устанавливающий особые права и обязанности субъектов, обязывающий их осуществлять использование сельскохозяйственных угодий в пределах водоохранных **ЗОН** рек и водоемов с соблюдением установленного режима: ограничение применения агрохимикатов, недопустимость авиахимобработок, запрет распашки береговых полос **и** т.п.;
- соблюдается устав сельскохозяйственной организации, поскольку деятельность, не предусмотренная в уставе, считается недопустимой;
- Учитывается 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 или гипсование почв;

¹ Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 07.07.2003) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018; 2003. № 28. Ст. 2882.

- учитываются требования экологической обстановки данной местности, 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.

Подводя итог сказанному выше, можно сделать следующие выводы.

1. *Все субъекты правоотношений по использованию земель сельскохозяйственного назначения можно подразделить:*

на субъекты в широком смысле — обладающие титулом на право использования земель (собственники, землевладельцы, землепользователи, арендаторы);

субъекты в узком смысле — осуществляющие непосредственную эксплуатацию сельскохозяйственных угодий на законных основаниях без наличия титула на право их использования (работники сельскохозяйственных предприятий, лица, работающие по договору и т.п.).

2. *Перечисленные субъекты обладают определенными правомочиями по использованию земель сельскохозяйственного назначения, круг которых различен в зависимости от статуса этих субъектов.*

3. *Все правомочия субъектов по использованию земель сельскохозяйственного назначения выражаются в трех основных функциях, заключающихся в праве владения, пользования и распоряжения земельными участками.*

4. *Правомочия субъектов конкретизируются в каждом конкретном случае использования земель с учетом действующего законодательства, устава сельскохозяйственной организации, состояния используемых угодий и экологической обстановки данной местности.*

12.5. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения

12.5.1. Общие положения

Термин «оборот» тех или иных объектов может пониматься в двух основных значениях — фактически-юридическом и собственно 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 (п. 1 ст. 8, п. 2 ст. 74 Конституции РФ).

В чисто юридическом значении данный оборот 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 и иной формах собственности (п. 2 ст. 9 Конституции РФ), то «оборот» этих форм собственности осуществляется в порядке, определяемом федеральным законодательством (п. 3 ст. 36 и п. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 07.07.2003)¹, определяя в ст. 1 сферу действия этого 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 участки.

И поскольку владение, пользование и распоряжение земельными участками осуществляется свободно, если это не нарушает прав или законных интересов иных лиц (п. 2 ст. 36 Конституции РФ), а земельные участки используются как основа жизнедеятельности проживающих на соответствующей территории народов (п. 1 ст. 9 Конституции РФ), то в интересах российского народа закон устанавливает ограничения в обороте земель сельскохозяйственного назначения (п. 1 ст. 260 ГК РФ), для определения критериев которого и принят указанный Федеральный закон.

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, карто-

фель 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 критериев может явиться обстоятельством, создающим угрозу национальной продовольственной безопасности. Поэтому первым принципом оборота земель сельскохозяйственного назначения является принцип сохранения целевого использования продаваемых сельскохозяйственных угодий (п. 3.1 ст. 1 указанного Федерального закона).

Кроме того, от качества выращиваемой на сельскохозяйственных угодьях продукции зависит состояние здоровья населения (потребителей), а поэтому при нерациональном использовании проданных угодий у государства появляется право принудительного возмездного отчуждения 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, поскольку сельскохозяйственные угодья имеют судьбоносное значение для российского народа.

2. *Точной определенностью земель*, обладающих статусом сельскохозяйственного назначения. В частности, их критерии определены ст. 11 ЗК РФ и исключают возможности 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 поселений (ст. 85 ЗК РФ), ст. 1.1 указанного Федерального закона также исключает из предмета своего оборота земельные участки, предоставленные гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства и т.п.

Таким образом, продиктованные объективными потребностями ограничения в обороте земель сельскохозяйственного назначения не должны стать бюрократическими преградами в обороте тех сельскохозяйственных угодий, которые даже в условиях административно-командной системы управления общественными делами, пресекающей применение оборота земель, фактически были в ограниченном обороте (при продаже садовых домиков и дач, с которыми к покупателю переходило и право пользования соответствующими садовыми и дачными участками; при разделе этих участков между разводящимися супругами и т.д.).

3. Необходимостью обеспечения рациональной структуры земель сельскохозяйственного назначения. На достижение этой цели направлено действие законодательства практически всех стран мира.

В целях борьбы с концентрацией земель в руках отдельных частных собственников и установлением монополии собственности на землях сельскохозяйственного назначения в отдельных регионах РФ, установлен размер **общей** площади земельных участков сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного административно-территориального образования субъекта РФ и могут одновременно находиться в собственности гражданина его близких родственников (родителей, детей, братьев, сестер, дедушек, бабушек и внуков), а также юридических лиц, в которых данный гражданин или его супруг и перечисленные близкие родственники имеют право распоряжаться более **чем 50%** общего количества голосов, приходящихся на акции или **вклады** (доли), составляющие уставные (складочные) капиталы данных юридических лиц (п. 1.2 ст. 4 указанного Федерального закона).

В целях борьбы с чрезмерной раздробленностью земельных участков, порождающей множество земельных собственников, субъектам РФ предоставлено право своими законами устанавливать минимальные размеры земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, которые допускаются в гражданский оборот (ст. 4.1 указанного Федерального закона).

Пресечению минифундизма служат и положения ст. 258 ГК РФ, запрещающие раздел земельного участка крестьянского (фермерского) хозяйства при выходе одного из его членов, и установленные ст. 33 ЗК РФ нормы подобных земельных участков, и запрет на совершение сделок с землями сельскохозяйственного назначения, в результате которых может произойти уменьшение размеров земельных участков, образуемых ниже допустимого размера (ст. 4.1 указанного Федерального закона).

Наконец, этой цели служат и требования законодательства о формальной определенности земельного участка, который может участвовать в обороте. В частности, ст. 6 ЗК РФ, предусматривая признаки землевладения как объекта земельных отношений (участок, часть земельного участка), устанавливает критерии делимости и неделимости этого объекта, что устраняет неопределенность в обороте земель сельскохозяйственного **назначения**.

Оборот же 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 недопущения минифундизма (чрезмерного дробления землевладений). В частности, п. 1 ст. 13 указанного Федерального закона обязывает не допускать снижения установленных минимальных размеров выделяемых для оборота земельных долей. Размеры и местоположение выделяемого земельного участка должны соответствовать требованиям, установленным п. 1 ст. 4 настоящего Федерального закона.

4. *Необходимостью соблюдения требований п. 3 ст. 17 Конституции РФ*, запрещающей субъектам земельных отношений осуществлять свои земельные права и свободы в нарушение земельных прав и свобод других лиц.

В случае если рыночная стоимость выделенного для оборота земельного участка в расчете на единицу его площади превысит рыночную стоимость оставшегося после выдела земельного участка в расчете на единицу его площади, то участник долевой собственности, осуществивший такой выдел участка, обязан выплатить компенсацию остальным участникам долевой собственности после выдела земельного участка (п. 1 ст. 13 указанного Федерального закона).

Таким образом, законодательно созданы условия, направленные на охрану прав и охраняемых законом интересов субъектов земельных отношений при осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения.

5. *Приоритетом 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* предоставления земельных участков или доли в праве общей собственности на земельные участки иностранным гражданам и юридическим лицам, лицам без гражданства, а также юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранного капитала превышает 50% (ст. 2 указанного Федерального закона).

Этот принцип вытекает из основополагающих конституционных положений о том, что только граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (п. 1 ст. 36 Конституции РФ), а не каждый, как это предусмотрено п. 2 ст. 35 Конституции РФ в отношении собственности на иные объекты, кроме земельных участков.

Под упомянутыми особенностями предполагаются ограничения для иностранных лиц в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения, выражающиеся в том, что:

✓ права этих лиц на участие в обороте устанавливаются специально в законе (ст. 2.2 указанного **Федерального закона**), т.е. по сравнению с общими правами граждан Российской Федерации и российских юридических лиц права **иностранцев** являются специальными;

✓ **иностранцы** граждане и юридические лица могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения **только** на праве аренды;

✓ предельный срок аренды этих земель не может превышать 49 лет (ст. 9.3 указанного **Федерального закона**);

✓ преимущественное право на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения принадлежит субъекту РФ, а в случаях, установленных законом этого субъекта, — органу местного самоуправления **на** территории субъекта (п. 3 и 4 ст. 1 указанного **Федерального закона**).

При этом преимущественное право покупки, предоставленное законом указанным субъектам и органам, реализующим публичный интерес своего населения, осуществляется по минимальной, а не по максимальной **цене** земельного участка, назначаемой продавцом. В частности, в случае снижения продавцом цены продаваемого участка в сравнении с той, о которой он ранее известил этих субъектов и муниципальные органы, продавец обязан направить им новое извещение по правилам, установленным ст. 8.2 указанного **Федерального закона**.

Такой ценовой порядок сделки ставит публичные органы (субъекты РФ и органы местного самоуправления на их территории) в более выгодное положение, поскольку в оборот попадут только те сельскохозяйственные угодья, приобретение которых невыгодно для данных публичных органов.

Иначе говоря, во всех случаях продажи сельскохозяйственных угодий их покупателями станут региональные и местные органы власти, поскольку их преимущественное право на покупку исключает из числа покупателей на эти угодья других субъектов земельных правоотношений.

Ни продавцу, ни покупателям не обойти публичного интереса приобретения сельскохозяйственных угодий в собственность региональной или муниципальной казны, не взвинтив цены на продаваемый объект до такого высокого уровня, который экономически невыгоден региональным и муниципальным органам власти, а повышение **цен** на

продаваемые сельскохозяйственные угодья работает на публичный интерес (больше налогов с продаж поступает в казну, бережнее и эффективнее использует новый собственник приобретенное сельскохозяйственное угодье и т.д.); .

✓ 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 (ст. 14 указанного Федерального закона).

Субъект РФ, как и находящиеся на его территории органы местного самоуправления, представляет 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: письменная форма извещения, обязательные требования к его содержанию, доказательный порядок вручения (заказное письмо с уведомлением, расписка в получении и т.д.) (ст. 8.2 указанного Федерального закона).

Несоблюдение этих процессуальных требований, предшествующих продаже сельскохозяйственного угодья, является основанием для расторжения в судебном порядке произведенной с угодьем сделки с переводом на субъект РФ или орган местного самоуправления прав и обязанностей покупателя.

В целях предусмотренного законом обеспечения приоритета публичного национального интереса в обороте земель сельскохозяйственного назначения, а также участия в этом обороте граждан Российской Федерации и российских юридических лиц регламентирована возможность вмешательства регионального государственного управления и местного самоуправления в дело обеспечения наиболее рациональной эксплуатации сельскохозяйственных земель.

6. Главная цель правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения заключается в достижении наиболее эффективного использования земель данной категории.

Эффективно же использовать землю могут только те субъекты прав на земельные участки, которые являются наиболее эффективными землепользователями.

В Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусмотрены следующие основные способы включения в отношения по этому обороту наиболее эффективных землепользователей: .

✓ конкурсный порядок предоставления земельных участков в собственность из земель сельскохозяйственного назначения (ст. 10), позволяющий эффективно осуществить отбор среди претендентов на получение сельскохозяйственных угодий в собственность;

✓ продажа земельных угодий арендаторам осуществляется после доказанности их способности эффективно эксплуатировать продаваемое угодье в течение не менее чем трехлетнего надлежащего использования этого угодья в порядке аренды;

✓ принудительное **изъятие** в судебном порядке сельхозугодий у собственника в установленных земельным законодательством случаях ненадлежащего использования этих угодий (п. 3 ст. 6).

7. В то же время *потребность в эффективном, использовании земель сельскохозяйственного назначения не должна войти в противоречие с принципом справедливости при осуществлении оборота этих земель*. Поэтому указанный Федеральный закон предусматривает следующие положения, направленные на обеспечение справедливости в этой сфере отношений:

✓ установление обязательного к соблюдению порядка приватизации участков из земель **сельскохозяйственного** назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Этот обязательный порядок позволяет обеспечить доступ субъектам земельных правоотношений к переходу сельхозугодий из публичной формы собственности в частную по основаниям, предусмотренным законом;

✓ запрет принятия субъектом РФ законов и иных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (ст. 1.5).

Тем самым обеспечивается единый всероссийский порядок данного оборота, исключающий ограничение его региональными властями, и 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 недобросовестной конкуренции (п. 1 ст. 8 и ст. 34 Конституции РФ), одной из типичных форм которых является ограничение доступа хозяйствующих субъектов к рыночным земельным отношениям.

8. Во исполнение положений п. 1 ст. 9 Конституции РФ, определившей земле статус основы жизни и деятельности проживающих на ней народов, и п. 3 ст. 129 ГК РФ, установившей ограниченный оборот земель, Федеральный закон «Об обороте земель **сельскохозяйствен-**

ного назначения» предусмотрел *жесткий государственный контроль за реализацией этого оборота*.

В частности, во исполнение этого контроля установлено, что:

✓ **определение пределов оборота земель сельскохозяйственного назначения** предоставлено исключительно Российской Федерации и лишь она, а не субъекты РФ, вправе расширять или сужать эти пределы (ст. 1.5);

✓ **федеральной компетенцией** является и регулирование тех отношений по использованию земель сельскохозяйственного назначения, которые не предусмотрены Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст. 1.5);

✓ **права субъектов РФ** в правовом регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения касаются той части оборота, который имеет местную специфику и особенности, вытекающие из их природно-климатических и иных особенностей, которые трудно учитывать на федеральном уровне. Так, субъектам РФ предоставлено право устанавливать в пределах минимальных и максимальных размеров земельных участков, допускаемых в оборот и в частную собственность (п. 1,2 ст. 4), и в соответствии с п. 6 ст. 76 Конституции РФ федеральными законами недопустимо изменять эти пределы.

В то же время на федеральном уровне установлены пределы ограничения оборота земель сельскохозяйственного назначения, предусматривающие недопустимость субъекту РФ уменьшать пределы латифундизма ниже 10% общей площади сельскохозяйственных угодий в границах одного административно-территориального образования (п. 2 ст. 4). Соответственно и закон субъекта РФ, занизивший указанный предел, подлежит отмене соответствующим федеральным законом (п. 5 ст. 76 Конституции РФ);

✓ **оборот земель сельскохозяйственного назначения** осуществляется под неусыпным государственным наблюдением.

В частности, в аренду могут быть переданы только прошедшие государственный кадастровый учет земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в долевой собственности (п. 1 ст. 9), а искажение данных Государственного земельного кадастра, как и занижение размеров платежей за землю, совершенные должностными лицами из корыстной или иной личной заинтересованности, наказываются в уголовном порядке (ст. 170 УК РФ).

Если же возникают споры о местоположении выделяемых земельных участков в счет долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, то согласительные процедуры по этим спорам устанавливаются Правитель-

ством РФ, а не правительствами субъектов РФ. В случае недостижения согласованного решения споры об этом местоположении рассматриваются судом (ст. 13).

Суммируя изложенное, можно сделать *следующие основные выводы относительно правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения*.

1. Согласно п. 2 ст. 36 Конституции РФ владение, пользование и распоряжение землями сельскохозяйственного назначения осуществляются свободно, если это не входит в противоречие с публичными интересами.

2. Противоречие частных интересов публичным обусловлено тем, что земля представляет собой основу жизни и деятельности проживающих на ней народов (п. 1 ст. 9 Конституции РФ), а значит, и правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения должно осуществляться с учетом интересов не только настоящего, но и всех будущих поколений.

3. Эта подробность в правовом регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения обуславливает введение определенных ограничений в регулирование данного оборота в сравнении с оборотом других земель, в связи с чем и принят специальный Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

4. Правовые ограничения в обороте земель сельскохозяйственного назначения в сравнении с оборотом иных земель установлены в данном Законе исходя из следующих обстоятельств:

а) особой значимости земель сельскохозяйственного назначения, в связи с чем оборот допускается при условии обеспечения целевого, рационального и эффективного использования этих земель;

б) недопустимости оборота иных сельскохозяйственных земель, внешне сходных с землями сельскохозяйственного назначения;

в) недопустимости возникновения в результате этого оборота латифундизма и минифундизма, т.е. концентрации земель сельскохозяйственного назначения в частной собственности отдельных лиц и чрезмерного дробления земельных участков в качестве объектов собственности;

г) недопустимости нарушения прав третьих лиц при осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения и обязанности лиц, осуществляющих оборот этих земель, компенсировать потерпевшим стоимость понесенных ими убытков;

д) потребности в обеспечении приоритета публичных интересов: — российских граждан и юридических лиц перед иностранными;

- приоритетного права в покупке земель сельскохозяйственного назначения субъектами РФ и органами местного самоуправления;
- исключения из оборота тех видов земель сельскохозяйственного назначения, которые имеют особую публичную значимость;
- е) потребности привлечения к эксплуатации земель сельскохозяйственного назначения наиболее эффективных хозяйствующих субъектов;
- ж) обеспечения равного доступа хозяйствующих субъектов к землям сельскохозяйственного назначения и исключения монополизма;
- з) обеспечения эффективного государственного контроля за оборотом земель сельскохозяйственного назначения, включающего в себя:
 - федеральный контроль за осуществлением оборота этих земель региональными (субъектами РФ) и муниципальными органами;
 - общегосударственный учет земель, соблюдение ценовой дисциплины при их обороте и т.д.

12.5.2. Правовые методы и формы 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 их 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. 14 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 принудительно лишиться этого ненадлежаще используемого 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).

1. Административно-правовые методы осуществления оборота земель сельскохозяйственного назначения выражаются в том, что:

✓ от имени российского государства соответствующие государственные органы 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 государственной власти субъектов РФ осуществляют принудительное перераспределение сельскохозяйственных угодий между собственниками, если в результате оборота этих угодий возникнут 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. 3 ст. 6 указанного Федерального закона);

✓ принудительное вмешательство в оборот земель сельскохозяйственного назначения может иметь и временно-вынужденный характер и прекращается с устранением обстоятельств, которые вызвали потребность в этом вмешательстве. В частности, ст. 51 ЗК РФ допускает реквизицию земельного участка, т.е. временное **изъятие** сельскохозяйственного угодья у собственника в целях защиты от возникающих в связи с чрезвычайными обстоятельствами угроз жизненно важным интересам граждан, общества и государства, с возмещением собственнику земельного участка причиненных убытков и выдачей ему документа о реквизиции;

г) 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 от 21.07.1997 № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» (в ред. от 10.01.2003)¹.

Оборот земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в следующих основных формах.

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3591; 2003. № 2. Ст. 160; см. также: Федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» (в ред. от 07.11.2000) // СЗ РФ. 2000. № 46. Ст. 4537.

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 сельхозугодье с указанием цены и других существенных условий продажи (ст. 8.2 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 является уплата цены имущества в деньгах (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 конкурсе или аукционе в качестве дополнения к этому денежному эквиваленту служит 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), отличающегося 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 промышленной коммерческой организации несколько гектаров сельскохозяйственных угодий для выращивания картофеля за предоставление этому кооперативу в собственность торгового здания в городе для организации фирменного сельскохозяйственного магазина.

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, не присущие договору купли-продажи земельного участка. Например, одна сторона договора мены предоставила дру-

гой стороне предварительный задаток в несколько раз более ценный, чем полученный от нее взамен. Поэтому договор мены содержит обязательство другой стороны произвести доплату за более высокое качество земельного участка в денежной или натуральной (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, находящегося в землях 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.

Однако договор ренты отличается от договора купли-продажи сроками расчета за проданный участок. И если покупатель обязан выплатить продавцу покупную цену, как правило, в момент совершения 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 сходство с арендной платой за арендованный земельный участок. Однако 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:

- *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 определенной охраной закона 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;

- *пожизненная рента* (ст. 596—605 ГК РФ) применима лишь в случаях 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).

В частности, такая форма приобретения земельных участков осуществляется 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 гарантией их спокойной старости.

От кабальных условий пожизненной ренты гарантируют положения закона, согласно которым размер пожизненной ренты, определяемой в договоре в расчете на месяц, должен быть не менее минимального размера оплаты труда (МРОТ), установленного законом (п. 2 ст. 597 ГК РФ). В случаях же повышения МРОТ подлежит увеличению и размер пожизненной ренты (ст. 318, п. 2 ст. 597 ГК РФ).

5. Приобретение сельскохозяйственных угодий по наследству (ч. 3 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 как из частной формы собственности в частную, так и из частной формы собственности в публичную, но не наоборот. Например, при отсутствии завещания земельный участок, находившийся в собственности покойного, переходит к 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 следующие особенности:

✓ срочность договора аренды, продолжительность которой не может быть свыше 49 лет, и попытки увеличения этого срока пресекаются законом, поскольку при заключении, к примеру, договора на 100—150 лет его срок будет считаться 49-летним;

✓ 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 гарантировать сохранности и повышения плодородия сельскохозяйственных почв, поскольку арендатор, в отличие от собственника сельскохозяйственного угодья, является временщиком и не 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);

✓ 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 от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об аренде земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 07.07.2003)¹);

✓ наконец, 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 пастбищами, находящимися в публичной (государственной или муниципальной) собственности (п. 6 ст. 10 указанного Федерального закона).

В п. 1 ст. 19¹ новой редакции Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» сказано: «1. В случае, если на день вступления в силу настоящего Федерального закона субъектом Российской Федерации не принят закон, обеспечивающий реали-

зацию настоящего Федерального закона, на территории такого субъекта Российской Федерации применяются следующие правила:

1) приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренная п. 4 ст. 1 настоящего Федерального закона, осуществляется с 1 января 2004 г.;

2) минимальные размеры земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренные п. 1 ст. 4 настоящего Федерального закона, приравниваются к минимальным размерам земельных участков, устанавливаемым в соответствии со статьей 33 Земельного кодекса Российской Федерации для осуществления деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства;

3) максимальный размер общей площади земельных участков сельскохозяйственных угодий, предусмотренный п. 2 ст. 4 настоящего Федерального закона, устанавливается равным 10 процентам общей площади сельскохозяйственных угодий в границах одного административно-территориального образования;

4) полномочия субъектов Российской Федерации, предусмотренные п. 3 ст. 5, п. 3 ст. 6, п. 1 ст. 8, п. 2 ст. 12 и п. 3 ст. 13 настоящего Федерального закона, относятся к компетенции высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

5) средствами массовой информации, в которых в соответствии с п. 2 ст. 10, п. 2 ст. 12, п. 1 ст. 13 и ст. 14 настоящего Федерального закона предусмотрено опубликование сообщений, являются источник официального опубликования нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) источник официального опубликования нормативных правовых актов органов местного самоуправления по месту нахождения земельного участка»¹.

Суммируя изложенное, можно сделать следующие выводы относительно правовых методов и форм правового управления оборотом земель сельскохозяйственного назначения.

1. *В этом управлении используются административно-правовой и гражданско-правовой методы.*

2. *Эти методы направлены на оборот земель сельскохозяйственного назначения не только из публично-правовых форм собственности в сферу частной собственности, но и, наоборот, из частной формы собственности в публично-правовые формы.*

3. *Административно-правовой метод применяется в обороте земель сельскохозяйственного назначения в случаях: .*

а) использования сельхозугодий с нарушением законодательства;

б) при применении санкций (конфискация) за противоправное поведение собственников сельскохозяйственных угодий, т.е. даже и при правильной эксплуатации этих угодий (деяние совершено за пределами сферы сельскохозяйственной деятельности);

в) при обстоятельствах, обязывающих государство осуществлять это административно-правовое вмешательство;

г) при временно-вынуждающих обстоятельствах (реквизиция земельного участка).

4. Гражданско-правовой метод применяется в регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения путем регулирования двусторонних сделок:

а) купли-продажи сельхозугодий, при которой участок переходит к другому собственнику за деньги, передаваемые в ходе совершения этого договора;

б) мены, при которой либо происходит обмен угодьями, либо обмен угодий на определенные объекты недвижимости;

в) ренты, отличающейся от договора купли-продажи в основном рассроченными формами расчета за приобретенный земельный участок;

г) дарения и наследства, являющихся односторонними сделками, но отличающимися различной правовой природой;

д) аренды, представляющей собой форму регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения, при которой включаемые в сферу частного капитала земельные участки не теряют титула публичной собственности.

5. Оборот земель сельскохозяйственного назначения должен базироваться на соответствующих нормативных актах субъектов РФ.

6. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не может работать в полную силу, до тех пор пока не будет разрешено передавать землю в залог под банковский кредит.

12.6. Охрана земель сельскохозяйственного назначения

Под правовой охраной земель сельскохозяйственного назначения понимается система правовых и иных мероприятий, направленных на их рациональное использование, защиту от вредных воздействий и ухудшения качественного состояния (ст. 12, 13 ЗК РФ).

Необходимость охраны земель закреплена в Конституции РФ, ЗК РФ, земельном законодательстве и в правовых актах субъектов РФ.

1. *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 и лесном хозяйстве, пространственным (операционным) базисом хозяйственной и иных видов деятельности.

2. *Целями охраны земель являются:*

- предотвращение деградации, загрязнения и захламления, нарушения земель, других неблагоприятных последствий хозяйственной деятельности;
- обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, нарушению или другим неблагоприятным воздействиям в результате хозяйственной деятельности.

Охрана земель включает систему правовых, организационных, экономических и др. мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивности земель, в том числе земель лесного фонда, на воспроизводство и повышение плодородия почв.

Охрана земель осуществляется на основе комплексного подхода к угодыям как к сложным природным образованиям с учетом зональных, региональных особенностей.

3. *Земельным законодательством разработаны виды стимулирования рационального использования и охраны земель, которые включают:*

- выделение средств из федерального бюджета республик в составе РФ и других субъектов федерации, местных бюджетов, внебюджетных фондов охраны земель для восстановления земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли, а также частичную компенсацию при снижении доходов в результате консервации земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли;
- освобождение от платы за земельные участки, находящиеся в стадии сельскохозяйственного освоения и в период, предусмотренный проектом производства работ;
- компенсацию убытков, причиненных снижением доходов в результате временной консервации земель, нарушения использования земель

вследствие стихийных бедствий, передачи земель под государственные и муниципальные защитные лесные насаждения и иные природоохранные объекты;

- поощрение граждан, ведущих крестьянское фермерское хозяйство, членов колхозов, кооперативов, акционерных обществ, работников совхозов, лесхозов и других предприятий, а также их руководителей и специалистов за улучшение качества земель, повышение плодородия почв, продуктивности земель лесного фонда;

- установление повышенных цен на экологически чистую сельскохозяйственную продукцию;

- полную или частичную компенсацию собственникам земель и другим пользователям земель произведенных ими затрат по охране земель, повышению плодородия почв. Она производится из средств федерального бюджета и бюджетов других субъектов РФ.

Требование рационального использования земли неотделимо от ее охраны¹. Нерациональное использование земли, потребительское и бесхозяйственное отношение приводит к нарушению выполняемых ею функций, снижению ее природных свойств. Поэтому целью охраны земель является предупреждение истощения почв, загрязнения поверхности земли, повышение плодородия почв и сохранение их природных качеств и свойств.

В связи с появлением частной, государственной, муниципальной и других форм собственности на землю и многообразием форм использования земли возникает большая необходимость в охране, прежде всего, частной и других форм собственности на землю и прав пользователей этой землей.

Охрана прав пользователей землей заключается в охране прав и законных интересов указанных субъектов права и ответственности за нарушение возложенных на них обязанностей.

Различная роль земли в отдельных областях народного хозяйства обуславливает особенности их правового режима, а это в свою очередь определяет специфику охраны этих земель.

Конечная цель всех земель состоит в обеспечении рационального и эффективного их использования всеми пользователями земель, которым они предоставлены.

¹ См.: постановление Правительства РФ от 27.02.2004 № 112 «Об использовании земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведению на них мелиоративных и культуртехнических работ, установлении охранных зон и сохранении на этих землях объектов» // РГ. 2004. 10 марта.

Охрана прав пользователей земель обеспечивает их устойчивость и эффективность. Она гарантирует указанным субъектам права возможность беспрепятственно и спокойно пользоваться землей, успешно **осуществлять** на ней ту деятельность, для которой земля предоставлена. Благодаря охране прав указанных субъектов права обеспечивается возможность полного и эффективного **использования** земельных богатств России¹.

Государственное управление охраной земель сельскохозяйственного назначения и обеспечения их плодородия осуществляется в результате инвестиционной политики в соответствии с **Федеральным законом** от 16.06.1998 «О **государственном** регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от **21.03.2003**)², земельным законодательством, бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах.

В процессе осуществления земельной реформы отмечены факты нарушения земельного законодательства и злоупотребления при совершении сделок с земельными участками. Сохраняется высокий уровень самовольного занятия земель, получили распространение случаи уклонения от оформления и переоформления прав на землю, несвоевременного внесения земельных платежей, нецелевого использования земельных участков или их неэффективного использования, приводящего к порче земель и уничтожению плодородного слоя почвы, что обусловлено несовершенством нормативно-правовой базы осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель. В связи с этим в **Федеральной целевой программе**³ предусматривается проведение следующих мероприятий:

✓ разработка законодательные и иные нормативные правовые акты, предусматривающие уточнение порядка государственного контроля за использованием и охраной земель, усиление административной и уголовной ответственности за нарушение земельного законодательства;

✓ введение экономического стимулирования охраны земель, направленного на повышение заинтересованности собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков в сохранении и

¹ См.: Федеральный закон от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510.

² СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

³ Постановление Правительства РФ от 26.06.1999 № 694 «О **Федеральной целевой программе** "Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999—2002 годы"» // СЗ РФ. 1999. № 27. Ст. 3379.

повышении плодородия почв, защите земель от негативных последствий производственной деятельности.

В связи с тем что земли сельскохозяйственного назначения являются **основной** производственной частью земельного фонда России и занимают там особое место, то 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 наличие нескольких видов ответственности за нарушение правового режима земель сельскохозяйственного назначения.

1. *Административная ответственность.* В статьях ЗК РФ и КоАП РФ установлено, что 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, захламливание земель и иные виды. Наложение штрафов на виновных не снимает с них обязанности по устранению нарушения. Налагаются и взимаются штрафы полномочными государственными органами, к которым следует отнести и местные органы Госкомзема, а также органы санитарного и эпидемиологического контроля, органы Министерства природных ресурсов РФ. Полномочный орган рассматривает материалы о наложении штрафа в установленном порядке и в срок от пяти до 15 дней. Штраф взыскивается в бесспорном порядке. Но это может быть обжаловано в суд, решение которого обязательно.

2. *Уголовная ответственность.* В ЗК РФ указано, что уголовная ответственность устанавливается УК РФ. Но в новом УК РФ есть лишь ст. 254 об уголовной ответственности за земельные правонарушения. В ней говорится, что 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, наказываются штрафом в размере от 200 до 500 МРОТ или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности, или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Те же деяния, совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказываются ограничением свободы на срок до трех лет или лишением свободы на тот же срок.

Деяния, предусмотренные ч. 1 или 2 ст. 254, повлекшие по неосторожности смерть **человека**, наказываются лишением свободы на срок от двух до пяти лет. Но, по мнению автора учебника, наличие лишь единственной статьи является большим пробелом в законодательстве.

3. 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.

4. Дисциплинарная ответственность регулируется трудовым законодательством.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что Россия располагает огромными земельными ресурсами, но это национальное богатство страны используется крайне неэффективно.

(2) Контрольные вопросы

1. В чем состоят признаки правового режима земель?
2. Каков правовой режим земель сельскохозяйственного назначения как общего объекта (правовой режим, свойственный всем землям сельскохозяйственного назначения)?
3. Каков правовой режим земель сельскохозяйственного назначения как родового объекта (правовой режим категории земли)?
4. Каков правовой режим земель сельскохозяйственного назначения как объекта непосредственного правового регулирования (правовой режим земельных угодий)?
5. Что входит в понятие «государственные органы земельной реформы»?

6. Каковы функции государственного управления режимом использования земель сельскохозяйственного назначения?

7. Что входит в понятие субъектов правоотношений по использованию земель в широком смысле?

8. Что входит в понятие субъектов правоотношений по использованию земель в узком смысле?

9. Что входит в содержание правоотношений по использованию земель сельскохозяйственного назначения?

10. Что следует понимать под оборотом земель сельскохозяйственного назначения?

11. В чем суть правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения?

ГЛАВА 13

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ПОСЕЛЕНИЙ (ГОРОДОВ, ПОСЕЛКОВ И СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ)

13.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель поселений

Все земли в Российской Федерации подразделяются на несколько категорий. Одной из них являются земли поселений. Данные земли представляют собой пространственно-операционный базис располагающихся на них городов и других поселений. В настоящее время, когда все население проживает в городах, поселках и иных поселениях, крайне важно рациональное использование земель данного вида, разработка вопросов государственного управления (т.е. система учета, мониторинга, кадастра), их использования, а также наличие достаточных мер для охраны данного режима от нарушений.

Землями поселений признаются земли, предоставленные для размещения и развития городов, поселков и сельских поселений (ст. 83—86 ЗК РФ).

Земли поселений — одна из категорий земель в земельном фонде России.

Согласно Градостроительному кодексу РФ от 07.05.1998 № 73-ФЗ (в ред. от 10.01.2003)¹ все населённые пункты Российской Федерации подразделяются на городские (города и поселки), сельские (села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки) и иные поселения.

Градостроительный кодекс РФ регулирует градостроительную деятельность — деятельность государственных органов, органов местно-

СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2069; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; 2003. № 2. Ст. 167.

го самоуправления, физических и юридических лиц в области градостроительного планирования развития территорий и поселений, определения видов использования земельных участков, проектирования, строительства и реконструкции объектов недвижимости с учетом интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных особенностей указанных территорий и поселений.

Использование земель поселений осуществляется на основе градостроительной документации — документации о градостроительном планировании развития территорий и поселений и об их застройке.

Важная роль в регулировании земельных отношений в поселениях принадлежит Федеральному закону от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 10.01.2003)¹. Данный Федеральный закон 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. Указанный Федеральный закон направлен на развитие архитектурного искусства, содействие охране произведений архитектуры, памятников истории и культуры, а также природных ландшафтов.

В ЗК РФ нормы о землях всех видов поселений (т.е. землях городов, рабочих, курортных и дачных поселков и сельских поселений) помещены в один раздел. Это говорит о том, что правовое регулирование земельных отношений в городах и сельских поселениях имеет общие сходные черты.

Назначение земель поселений заключается в том, что они функционируют как фундамент, как место, пространственно-операционный базис, используемый в целях строительства. Пространственную и земельно-ресурсную основу городских и сельских поселений составляют территории в пределах установленных границ (черты) городских и сельских поселений, а также все, что находится над и под поверхностью указанных территорий.

Земли поселений могут быть охарактеризованы общими для них отличительными признаками:

✓ земли городов и сельских поселений имеют общее предназначение: обслуживание городов и сельских поселений;

✓ земли поселений характеризуются тем, что они расположены внутри черты: для земель городов — городской черты, а для земель

поселений — черты сельских поселений. Данная черта — это внешняя граница земель города, поселка, сельского поселения, которая отделяет их от других категорий земель. Она устанавливается и **изменяется** органами, утверждающими генеральные планы, проекты планировки и застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов. Включение земельных участков в черту города, поселка, сельского населенного пункта не влечет прекращения права собственности на землю, права землевладения, землепользования и аренды на эти участки.

Следует отметить, что городская черта и черта сельских поселений устанавливается и изменяется в порядке, предусмотренном Градостроительным кодексом РФ, земельным законодательством РФ. Однако черта поселений охватывает не только земли, застроенные **зданиями** и сооружениями, но и незастроенные земельные участки, предназначенные для обслуживания хозяйства и населения.

Городская черта и черта сельского поселения определяет внешнюю границу, т.е. размер их территории. Внутренняя организация земель осуществляется в соответствии с утвержденными генпланами, проектами планировки и застройки (ст. 84 ЗК РФ).

Все земли в пределах черты поселения находятся в ведении соответствующих органов местного самоуправления.

13.2. Особенности государственного управления землями поселений

Государственное управление земельными отношениями в поселениях осуществляют на федеральном уровне Правительство РФ и другие органы исполнительной власти РФ в области регулирования градостроительной деятельности (федеральный орган архитектуры и градостроительства; органы государственной экспертизы градостроительной и проектной документации); на уровне субъектов РФ — органы государственной власти субъекта РФ и органы архитектуры и градостроительства субъектов РФ (территориальные органы архитектуры и градостроительства); на местном же уровне государственное регулирование осуществляют **не входящие в систему** государственных органы местного самоуправления. Они сами не пользуются землей, поэтому функцию хозяйственной эксплуатации не выполняют. Однако в своей деятельности по регулированию земельных отношений органы местного самоуправления наделены широкими полномочиями, которые устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с **законодательством РФ** о местном самоуправлении.

В ведении муниципальных образований в области градостроительства находятся: принятие и изменение правил застройки, иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления в области градостроительства; утверждение и реализация градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований и об их застройке, схем и проектов **развития** инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и благоустройства указанных территорий; разработка проектов черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований и внесение в соответствующий орган государственной власти предложений об их утверждении; организация и проведение инвентаризации земель, других объектов недвижимости городских и сельских поселений, других муниципальных образований; принятие решений об обеспечении потребностей населения в земельных участках из земель, находящихся в муниципальной собственности или переданных в ведение органов местного самоуправления, для осуществления градостроительной деятельности; организация ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной **деятельности**; выдача в установленном порядке разрешений на строительство объектов недвижимости; разрешение споров в области градостроительной деятельности в пределах своей компетенции; финансирование разработки и реализации градостроительной документации; осуществление контроля за соблюдением нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также законодательства РФ о градостроительстве; утверждение положений **об** органах архитектуры и градостроительства городских и сельских поселений, других муниципальных образований; информирование населения о принимаемых и принятых решениях в **области** градостроительства, организация и проведение референдумов по **вопросам** градостроительства; выполнение функций заказчиков разработки градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований и об их застройке.

Компетенция соответствующих органов местного самоуправления на местах распространяется лишь на территории, находящиеся внутри соответствующей черты. Компетенция органов местного самоуправления может распространяться и за пределы городской (поселковой) черты — на так называемую пригородную зону, т.е. на сельские поселения, расположенные в непосредственной близости от городов (поселков).

Помимо указанного выше общего управления осуществляется ведомственное управление землями поселений, которое ведется Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, а также соответствующими органами этого агентства в составе субъекта РФ, при областных, краевых, районных и городских органах местного самоуправления.

Следующим субъектом управления землями поселений являются отделы жилищно-коммунального хозяйства при городской администрации. Через эти отделы городские органы местного самоуправления проводят основную работу по регулированию отношений, складывающихся при градостроительной деятельности.

Итак, городские органы местного самоуправления распоряжаются землями города. В то же время много земель в городах находится во внутриведомственном регулировании различных министерств и ведомств. Поэтому для земель городов важной задачей является оптимальное сочетание общественного и внутриведомственного управления.

Ведомственное управление землями городов осуществляет Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству¹. В своей деятельности он наделен полномочиями, которые можно классифицировать следующим образом:

- ✓ нормотворческая деятельность (например, представление в Правительство РФ проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области градостроительства);
- ✓ координационная деятельность (например, принимает участие в координации аварийно-восстановительных работ в зонах чрезвычайных ситуаций);
- ✓ контрольная деятельность (например, осуществляет контроль за соблюдением законодательства РФ о градостроительстве, федеральных градостроительных нормативов и правил);
- ✓ **организационная** деятельность (например, организует подготовку и переподготовку специалистов в области архитектуры и градостроительства).

Названные выше органы, ведающие вопросами архитектуры и градостроительства, возглавляют главные архитекторы. Кандидатура главного архитектора отбирается в установленном порядке **на конкурсной основе** из числа архитекторов, имеющих лицензии, и утверждается соответствующим органом исполнительной власти.

¹ См.: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004 № 11. Ст. 945.

Сейчас, в разгар земельной реформы, складывается некоторая особенность ее проведения в городах. Стало развиваться проведение конкурсов и аукционов по продаже земельных участков или прав на их аренду.

Так, например, Временное положение о порядке предоставления земельных участков в долгосрочную аренду на основе конкурса в Москве. Его целью является **выбор** юридического или физического лица, предложившего наиболее выгодные для города условия приобретения прав долгосрочной аренды земельного участка и его последующей эксплуатации, не противоречащей условиям конкурса.

К участию в конкурсе допускаются юридические и физические лица, в том числе иностранные, оформившие заявку на участие" в конкурсе в срок не позднее установленного информационным сообщением. Желаящие принять участие в конкурсе могут действовать через своих представителей (доверенных лиц). После подачи в установленный срок подписанной и заверенной печатью заявки на участие в конкурсе заявитель в срок, определенный организатором, представляет ему подписанные и заверенные печатью определенные документы. Предложения участников рассматриваются Комиссией исходя из установленных условий конкурса и критерия выявления победителя конкурса. Критерием выявления победителя, как правило, выступает цена, предложенная за право долгосрочной аренды земельного участка.

В настоящее время многие граждане приватизировали свое жилье и стали собственниками. В связи с этим появились новые формы управления и распоряжения этим жильем.

Одной из таких форм является товарищество собственников жилья, некоммерческая организация, форма объединения домовладельцев для совместного управления и обеспечения эксплуатации комплекса недвижимого имущества в кондоминиуме, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом (Федеральный закон от 15.06.1996 № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» (в ред. от 21.03.2002)¹).

Кондоминиум — единый комплекс недвижимого имущества, включающий земельный участок в установленных границах и расположенное на нем жилое здание, иные объекты недвижимости, в котором отдельные части, предназначенные для жилых или иных целей (помеще-

¹ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2963; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 12. Ст. 1093; см. также: постановление Правительства РФ от 26.09.1997 № 1223 «Об утверждении Положения об определении размеров и установлении границ земельных участков в кондоминиуме» (в ред. от 21.08.2000) // СЗ РФ. 1997, № 40. Ст. 4592; 1998. № 14. Ст. 1597; 2000. № 35. Ст. 3584.

ния), находятся в собственности граждан, юридических лиц, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (домовладельцев) — частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, а остальные части (общее имущество) находятся в их общей долевой собственности.

Согласно вышеназванному Закону доля участия — установленная доля домовладельца в праве общей долевой собственности на общее имущество — определяет его долю в общем объеме обязательных платежей на содержание и ремонт общего имущества, в других общих расходах, а также в общем случае — долю голосов на общем собрании домовладельцев и членов товарищества собственников жилья. Доля каждого домовладельца в праве общей собственности на общее имущество в кондоминиуме (доля участия) пропорциональна доле принадлежащих ему помещений в кондоминиуме, измеренных в квадратных метрах площади, если решением общего собрания домовладельцев или иным законным соглашением участников долевой собственности на общее имущество (далее — соглашение домовладельцев) не установлено иное.

Доля участия домовладельца — собственника комнаты (комнат) в коммунальной квартире определяется исходя из приходящейся на него общей площади в квартире, установленной пропорционально находящейся в его собственности жилой площади, или в иной единообразной форме, установленной соглашением домовладельцев.

Доля участия по соглашению домовладельцев может быть установлена разной для различных групп домовладельцев в зависимости от вида принадлежащих им помещений в кондоминиуме.

Согласно все тому же Закону застройщик — любое физическое или юридическое лицо, включая органы государственной исполнительной власти и местного самоуправления, или группа лиц, действующих совместно, которые приобретают, строят или **реконструируют** недвижимое имущество с целью создания кондоминиума и передачи прав собственности на помещения в нем различным домовладельцам. В состав кондоминиума могут входить следующие объекты: одно здание или его часть, или несколько зданий, в которых помещения принадлежат различным (**не** менее чем двум) домовладельцам, с прилегающим земельным участком в установленных границах, пешеходными и транспортными дорогами.

Правовое регулирование использования земель поселений осуществляется, как уже говорилось, министерствами, ведомствами совместно с органами местного самоуправления, а также органами исполнительной власти.

Государственное управление землями поселений осуществляется посредством:

- ✓ выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения;
- ✓ ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в Российской Федерации;
- ✓ планирования развития территории РФ, субъектов РФ, городских и сельских поселений, других муниципальных образований.

13.3. Выдача разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения

В соответствии с Правилами о выдаче разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, а также объектов недвижимости на территориях объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения, утвержденными постановлением Правительства РФ от 10.03.2000 № 221, разрешения на строительство выдают в зависимости от принадлежности земель органы местного самоуправления, органы исполнительной власти субъектов РФ или уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти. При этом разрешения на строительство выдаются при строительстве всех видов недвижимости. Для получения разрешения на строительство заявитель представляет в органы архитектуры и градостроительства, уполномоченные осуществлять подготовку документов для выдачи разрешений на строительство, определенные документы, а также информацию о сроке начала строительства. Регистрация указанных документов осуществляется в день их подачи. Вопрос о выдаче разрешения на строительство должен быть рассмотрен в месячный срок со дня подачи документов¹.

Предоставленные заявителем документы проверяются, и после проверки выдается разрешение или выносится мотивированный отказ в выдаче такового. Причем отказ в выдаче разрешения на строительство направляется заявителю в письменной форме с объяснением причин принятия такого решения. При этом заявителю возвращаются все представленные им документы. Например, может быть отказано в выдаче разрешения ненадлежащему лицу.

¹ См.: постановление Правительства РФ от 27.12.2000 № 1008 «О порядке проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительной, предпроектной и проектной документации» // СЗ РФ. 2001. № 1 (ч. 1). Ст. 135.

Срок действия разрешения на строительство устанавливается уполномоченным на то органом исходя из времени, необходимого для строительства объекта, но не более трех лет. По истечении срока действия разрешения на строительство оно может быть продлено ранее выдавшим его органом.

Разрешение на строительство выдается бесплатно. Разрешения на строительство не требуется в случае, если строительные работы не влекут за собой изменения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки городского или сельского поселения, не затрагивают конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности зданий и сооружений, а также при строительстве временных строений и в иных случаях, предусмотренных законодательством. Разрешение на строительство является необходимым документом (основанием) для получения заказчиком (застройщиком) разрешения на выполнение строительно-монтажных работ, выдаваемого органом государственного архитектурно-строительного надзора РФ.

Информация о наличии разрешения на строительство предоставляется заказчиком (застройщиком) гражданам и юридическим лицам в соответствии с требованиями, установленными соответствующими органами архитектуры и градостроительства, к визуальной информации данного вида.

13.4. Ведение государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в Российской Федерации

Градостроительный кодекс РФ (ст. 54) указывает, что государственный градостроительный кадастр — это государственная информационная система сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности, в том числе для осуществления изменений объектов недвижимости. Он ведется в отношении территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований, территорий субъектов РФ и территории РФ.

Мониторинг объектов градостроительной деятельности — система наблюдений за состоянием и изменением объектов градостроительной деятельности, которые ведутся по единой методике посредством изучения состояния среды жизнедеятельности. Сведения мониторинга объектов градостроительной деятельности подлежат внесению в государственный градостроительный кадастр.

В соответствии с Положением о ведении государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 11.03.1999¹ целью ведения градостроительного кадастра и мониторинга является обеспечение заинтересованных органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверной информацией о среде жизнедеятельности, ее предполагаемых изменениях, в том числе об ограничениях территорий и объектов недвижимости в хозяйственной деятельности, оценки и налогообложения объектов недвижимости. Основой градостроительных кадастров всех уровней являются соответствующая градостроительная документация и государственный земельный кадастр.

Ведение градостроительного кадастра осуществляется на бумажном и магнитном носителях. Сведения градостроительного кадастра предоставляются пользователю в виде документированной информации. Сведения градостроительного кадастра, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, являются общедоступными. Данные информационных ресурсов градостроительного кадастра, полученные пользователями в установленном порядке, могут быть использованы ими для создания производственной информации с обязательной ссылкой на источник информации.

Работы по ведению мониторинга осуществляются службами градостроительного кадастра и другими привлекаемыми в установленном порядке юридическими и физическими лицами.

13.5. Планирование развития территории РФ, субъектов РФ, городских и сельских поселений, других муниципальных образований

На уровне всей территории РФ в области градостроительства разрабатывается Генеральная схема расселения, в которой указываются: цели федеральной политики в области градостроительства; основные положения развития системы расселения; меры по улучшению эколо-

¹ См.: постановление Правительства РФ от 11.03.1999 №271 «Об утверждении Положения о ведении государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 11. Ст. 1308.

гической обстановки в регионах; территории, благоприятные для развития систем расселения и др.

Для территорий двух и более субъектов РФ или частей их территорий разрабатываются консолидированные схемы градостроительного планирования в целях взаимного согласования интересов субъектов РФ и интересов Российской Федерации при осуществлении градостроительной деятельности (ст. 32 Градостроительного кодекса РФ).

Постановлением Правительства РФ от 25.08.1999 № были утверждены «Основные требования к разработке и согласованию консолидированных схем градостроительного планирования и основных положений консолидированных схем градостроительного планирования»¹.

В соответствии с консолидированной схемой разрабатываются территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий субъектов РФ и частей территорий субъектов РФ, в которых указываются в соответствии с градостроительной документацией федерального уровня цели государственной политики в области градостроительства на территориях субъектов РФ исходя из социально-экономических и природно-климатических условий субъекта РФ.

На нижестоящем уровне разрабатываются территориальные комплексные схемы развития территорий районов и сельских округов.

Согласно с утвержденной в установленном порядке градостроительной документации федерального уровня и уровня субъекта РФ разрабатывается генеральный план. *Генеральный план* — градостроительная документация о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений.

Градостроительный кодекс РФ определяет, что 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.

В генеральных планах городских и сельских поселений содержатся предложения об установлении границ поселений, а также об

¹ СЗ РФ. 1999. №35. Ст. 4323.

обеспечении ресурсами в целях комплексного развития территорий поселений. Генеральные планы городских и сельских поселений разрабатываются и утверждаются органами местного самоуправления соответствующих поселений и утверждаются органами государственной власти соответствующего субъекта РФ.

В соответствии с генеральным планом городских и сельских поселений разрабатываются проекты планировки — градостроительная документация, разработанная для частей территорий городских и сельских поселений. Проекты планировки определяют: красные линии и линии регулирования застройки; границы земельных участков; размещение объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения; плотность и **параметры** застройки; параметры улиц, проездов, пешеходных зон, а также сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования и благоустройства территории. Помимо проектов планировки разрабатываются проекты застройки для территорий кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры городских и сельских поселений в границах установленных красных линий или границах земельных участков. Проект застройки земельного участка может разрабатываться по инициативе застройщика.

К границе (черте) города примыкают земли, предназначенные для развития территории данного города, территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований, входящих в пригородную зону данного города. Эти земли являются территорией пригородной зоны городов. Зонирование данных территорий определяется в территориальных комплексных схемах пригородными зонами, с учетом земле- и лесоустроительной документации. В пригородных зонах городов выделяются зеленые зоны, выполняющие санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции. В зеленых зонах запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая вредное воздействие на окружающую среду.

Генеральный план города обязателен, как уже было сказано, для всех организаций, осуществляющих строительство в городе.

Генеральный план города принимается на перспективу в 25—30 лет. Генеральные планы городов с количеством населения 500 тыс. человек и более разрабатываются в две стадии: технико-экономические основы развития города с эскизом генерального плана (ТЭО) и генеральный план города; Генеральные планы остальных городов — в одну стадию. При этом технико-экономические основы развития города выполняются как составная часть генерального плана.

Проекты детальной планировки и застройки. Они являются конкретной формой использования земель городов; разрабатываются

на основе генерального плана города на отдельные части застраиваемой территории: жилые районы, общегородские центры, общественные комплексы, подлежащие застройке, реконструкции или благоустройству в ближайшие годы в соответствии с проектами размещения строительства первой очереди. Проект детальной планировки и застройки разрабатывается с целью определения земельных участков для размещения на них предприятий и учреждений культурно-бытового обслуживания населения, установления красных линий улиц, площадей и инженерных сетей, благоустройства улиц, дорог и озеленения.

Законодательством предусматривается земельно-хозяйственное устройство городских территорий.

Планы земельно-хозяйственного устройства городских территорий. Они являются перспективными планами использования земель городов, не подлежащих застройке и временно не застраиваемых.

Этот план проходит две стадии: первая — план земельно-хозяйственного устройства и вторая — детальный проект земельно-хозяйственного устройства территории города (поселка).

В плане земельно-хозяйственного устройства территории городов разрабатываются конкретные мероприятия по рациональному освоению земель и устанавливается порядок их использования в тех случаях, когда он не установлен генеральным планом.

План земельно-хозяйственного устройства городских территорий является обязательным документом, на основании которого регулируются земельные отношения в городах, организуется сельскохозяйственное производство, проводятся мероприятия по инженерной подготовке территории.

В развитие перспективных планов земельно-хозяйственного устройства городские органы самоуправления составляют ежегодные планы использования земель для нужд сельского хозяйства и других угодий, не относящихся к землям городской застройки.

Проекты планировки пригородной зоны. Они являются формой территориального планирования использования этих земель, разрабатываются для городов с определенной проектной численностью населения и поселков городского типа. В составе генерального плана разрабатывается схема планировки прилегающего к городу района. Указанные проекты призваны обеспечить рациональное использование прилегающей к городу территории. В них необходимо предусматривать резервные территории для последующего развития города.

В состав пригородных зон могут включаться земли за пределами городской черты, составляющие с городом единую социальную природ-

ную и хозяйственную территорию. В этих зонах выделяются территории пригородного сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города (ст. 86 ЗК РФ).

Границы и правовой режим пригородных зон, за исключением пригородных зон городов Москвы и Санкт-Петербурга, утверждаются и изменяются законами субъектов РФ, а Москвы и Санкт-Петербурга — федеральным законом.

13.6. Право пользования землями поселений

Право пользования землями городов и других поселений в отличие от всех других видов пользования является весьма сложным и многогранным. Это право характеризуется тесной связью земельных и имущественных отношений. Право землепользования в поселениях связано с целым комплексом прав пользователей не только на земельный участок поселковой застройки, но и на строения, которые возведены на этом участке. В данном случае сложность и специфика земельных отношений в городах и других поселениях состоит в том, что оно связано с имущественными правоотношениями, с правом собственности или правом владения строениями и сооружениями. Причем эта связь выражается в следующем. Во-первых, земельный участок может предоставляться для застройки, размещения строений, сооружений или каких-либо иных имущественных объектов. Поэтому пользователь участком здесь выступает в двух качествах: **вначале** как землепользователь, землевладелец, собственник участка, затем как собственник или владелец строений, сооружений. Во-вторых, земельный участок предоставляется (покупается) с имеющимися на нем строениями или сооружениями для их последующей эксплуатации, реконструкции или сноса. Земельные отношения в данном случае также тесно переплетаются.

Сложность при формировании понятия рационального использования земель городов и других поселений заключается в том, что в их состав входят несколько различных по своему режиму видов угодий. Однако несмотря на сложный состав земель поселений, их объединяет то, что они имеют одно основополагающее начало — разместить город, поселение и обеспечить его нормальное функционирование как единого и в то же время сложного социально-экономического организма. Затем эта главная идея конкретизируется применительно к каждому виду земель поселений.

Для выявления сущности рационального использования земель поселений необходимо раскрыть содержание наиболее эффективного

использования отдельных их видов и прежде всего главного из них — земель городской, поселковой и сельской застройки.

Проблема рационального использования **земель** городов и других поселений имеет ряд аспектов — градостроительный, экологический, экономический, социальный, исторический и юридический.

Рациональное использование земель поселений означает эффективное их использование в целом и каждого вида в отдельности в соответствии с их целевым назначением, установление правильного количественного и качественного соотношения **между** отдельными видами. Требуется так занять минимальную земельную площадь, чтобы разместить максимальное количество жилых зданий, учреждений, организаций и несельскохозяйственных предприятий, а также достаточную сеть дорог, площадей, парков, бульваров, зеленых насаждений в соответствии с научно обоснованными нормами, обеспечить интенсивное использование городских сельскохозяйственных угодий, а также земель промышленности и других земель специального назначения; санитарную охрану городских лесов, водоемов и всей окружающей среды. В конечном счете все это призвано повышать эффективность капитальных вложений, направленных в градостроительство и строительство других поселений.

Постановлением Правительства РФ от 02.02.1996 № 105 было утверждено Положение о порядке установления границ землепользования в застройке городов и других поселений. Оно имеет целью закрепление и передачу земельных участков и прочно связанных с ними зданий и сооружений как единых объектов недвижимого имущества в городах и других поселениях в собственность, владение, **пользование**, аренду физических и юридических лиц, а также их регистрацию, **налогообложение** и осуществление сделок с недвижимостью. Установление границ землепользования (т.е. межевание) производится в отношении как застроенных, так и подлежащих застройке территорий. При этом при межевании территории сложившейся застройки из границ земельного участка исключаются территории, занятые транспортными и инженерными коммуникациями, а также территории общественного пользования.

Для всех типов застройки являются обязательными следующие правила межевания: границы и размеры земельных участков, переданных в собственность, владение, пользование юридических и физических лиц, а также государственных и муниципальных земельных участков, сданных в аренду до принятия указанного Положения, не подлежат **пересмотру**.

Работы по межеванию проводятся на основании постановлений органов местного самоуправления или по заявкам владельцев недвижимости. Постановление органов местного самоуправления о межевании и сроки его проведения публикуются в местной печати.

Межевание включает:

- ✓ подготовительные работы;
- ✓ разработку плана межевания микрорайона или квартала, согласование его с владельцами недвижимости и утверждение в установленном порядке;
- ✓ установление границ в натуре.

План межевания утверждается решением органа местного самоуправления.

Организация работ по межеванию внутри существующей жилой застройки осуществляется комиссией, специально создаваемой органами местного самоуправления на период проведения работ по межеванию, в которую включаются руководители и специалисты соответствующего комитета по земельным ресурсам и землеустройству, архитектуре и градостроительству, управлению государственным (муниципальным) имуществом. В работе комиссии могут принимать участие представители иных органов местного самоуправления, а также физические и юридические лица, представляющие интересы владельцев недвижимости.

Градостроительная документация, технико-экономические обоснования и проекты на строительство, реконструкцию, расширение и техническое перевооружение предприятий, зданий и сооружений в Российской Федерации подлежат государственной экспертизе в Главном управлении государственной вневедомственной экспертизы при Министерстве строительства РФ (Главгосэкспертизе России), организациях государственной вневедомственной экспертизы в субъектах РФ, отраслевых экспертных подразделениях министерств и ведомств и других специально уполномоченных на то госорганах.

Следует отметить, что при градостроительной деятельности возникают градостроительные отношения, т.е. согласованные действия субъектов градостроительной деятельности по созданию, развитию, реконструкции и сохранению объектов градостроительной деятельности.

В соответствии со ст. 85 ЗК РФ на территориях городских и сельских поселений могут устанавливаться территориальные зоны следующих видов: жилые зоны; общественно-деловые зоны; производственные зоны; зоны инженерной и транспортной инфраструктур; рекреационные зоны; зоны сельскохозяйственного использования; зоны специального назначения; зоны военных объектов; иные территориальные зоны.

Для земельных участков, расположенных в границах единой территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент, определяющий основу правового режима входящих в зону земельных участков.

Для обеспечения эффективного и рационального использования земель поселений и установленных согласно градостроительному регламенту и ст. 85 ЗК РФ девяти территориальных зон было бы целесообразнее земли этих зон в соответствии с зонированием более четко подразделить на соответствующие виды.

Основными правовыми документами, регулирующими отношения субъектов градостроительной деятельности, являются договор (контракт) между ними, решения соответствующих органов власти и управления о предоставлении в установленном порядке в пожизненное наследуемое владение, бессрочное (постоянное) пользование, передаче в собственность, продаже и сдаче в аренду земельного участка, иной недвижимости и разрешение на проведение проектно-изыскательских работ, выдаваемое в порядке, установленном законодательством РФ.

Заключение договора (контракта): выбор партнеров, определение обязательств либо других условий взаимоотношений участников градостроительной деятельности, не противоречащих законодательству РФ и законодательству республик в составе Российской Федерации, являются исключительной компетенцией субъектов градостроительной деятельности. В осуществление договорных отношений между ними не допускается вмешательство государственных органов и должностных лиц, выходящее за пределы их компетенции.

Участники градостроительных отношений при осуществлении своих прав и обязанностей должны исходить из необходимости соблюдения интересов всех субъектов градостроительной деятельности.

Условия договора (контракта), заключенного между субъектами градостроительной деятельности, сохраняют свою юридическую силу на весь срок его действия. В случаях, если после заключения договора (контракта) законодательством, действующим на территории РФ, установлены условия, ухудшающие положение партнеров, договор (контракт) может быть изменен или расторгнут только по взаимному соглашению сторон.

Пригородные зоны. В состав пригородных зон могут включаться земли за пределами городской черты, составляющие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию и не входящие в состав земель иных поселений.

В пригородных зонах выделяются **территории** пригородного сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города.

Границы и правовой режим пригородных зон, за исключением пригородных зон городов Москвы и Санкт-Петербурга, утверждаются и изменяются законами субъектов РФ. Границы и правовой режим пригородных **зон** городов Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются и изменяются федеральным законом.

В составе пригородных зон могут выделяться зеленые зоны, выполняющие санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции, в пределах которых запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая вредное воздействие на окружающую среду.

Перевод земельных участков пригородных и зеленых зон, занятых лесами первой группы, в иные категории земель допускается по решению Правительства РФ (ст. 86 ЗК РФ).

13.7. Право пользования землями жилой и общественной застройки

Согласно ст. 85 ЗК РФ «Состав земель поселений и зонирование территорий» в состав земель поселений могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к **следующим** территориальным зонам:

- жилым;
- общественно-деловым;
- производственным;
- инженерных и транспортных **инфраструктур**;
- рекреационным;
- сельскохозяйственного использования;
- специального назначения;
- военных объектов;
- иным территориальным зонам.

Границы территориальных **зон** должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне. Правилами землепользования и застройки определяется градостроительный регламент для отдельной 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 др.).

Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент, который определяет основу правового режима земельных участков и всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и применяется в процессе застройки и последующей эксплуатации возведенных сооружений.

Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми пользователями и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности иных прав на земельные участки. Названные лица могут использовать земельные участки в соответствии с **любым** предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования.

Земельный участок и прочно связанные с ним объекты недвижимости не соответствуют установленному градостроительному регламенту территориальных зон (см. п. 4 ст. 85 ЗК РФ).

Земли жилой застройки предоставляются в бессрочное пользование различным предприятиям, организациям и учреждениям для строительства и эксплуатации жилых, культурно-бытовых и других **строений** и сооружений, а также гражданам для индивидуального жилищного строительства¹.

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).

Градостроительная документация, технико-экономические обоснования и проекты на строительство, реконструкцию, расширение и техническое перевооружение предприятий, зданий и сооружений в Российской **Федерации** независимо от источников финансирования, форм собственности и принадлежности до их утверждения подлежат государственной экспертизе в Главном управлении государственной вне-

¹ Специфические особенности землепользования имеют место в закрытом административно-территориальном образовании (см.: Закон РФ от 14.07.1992 № 32971 «О закрытом административно-территориальном образовании» (в ред. от 24.12.2002)) // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915; СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5503; 1998. № 31. Ст. 3822; 1999. № 14. Ст. 1665; 2000. № 1. Ст. 10; 2001. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5132.

ведомственной экспертизы при Федеральном агентстве по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству¹.

В крупных городах, где жилищное, культурно-бытовое и коммунальное строительство объединено в одной специализированной строительной организации (например, в Москве), земельные участки предоставляются единому заказчику (Главному управлению капитального строительства) с передачей их после окончания строительства в пользование соответствующим организациям, предприятиям и учреждениям.

Однако в ряде городов строительство наряду с единым подрядчиком осуществляется министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями. Это приводит к недостаточно комплексной и планомерной застройке города. В первую очередь используются более «выгодные» земельные участки.

Существующий порядок предоставления земельных участков нуждается в совершенствовании. Целесообразно выделение всех капиталовложений одной специализированной строительной организации (как в Москве, Санкт-Петербурге и других крупных городах). Это серьезно улучшает состояние дел, позволяет все проектно-изыскательские работы, застройку и реконструкцию городов осуществлять своевременно и последовательно.

Земельные участки для строительства отводятся, как правило, по решениям городских органов самоуправления (их администрации) при условии, что застройка предусмотрена надлежаще утвержденными планами капитального строительства или решениями соответствующих местных органов самоуправления (их администрации).

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 документацией².

Придомовые земельные участки многоквартирных жилых домов, находящихся в государственной или муниципальной собственности (либо частично приватизированных), являются государственной или муниципальной собственностью, если иное не предусмотрено феде-

¹ Постановление Правительства РФ от 08.04.2004 № 196 «Вопросы Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству» // СЗ РФ. № 15. Ст. 1488.

² См.: постановление Правительства РФ от 02.02.1996 № 105 «Об утверждении Положения о порядке установления границ землепользования и застройке городов и других поселений» (в ред. от 21.08.2000) // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 592; 2000. № 33. Ст. 3584.

ральным 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 жилищного товарищества 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 законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, а также уставом жилищного товарищества.

Предприятия, учреждения, организации, а также граждане могут использовать отведенный им земельный участок только для определенных целей — для предпринимательской деятельности, разных видов строительства, дальнейшего обслуживания зданий и сооружений. Назначение, тип, размеры, а также характеристика строений и сооружений, которые должны быть возведены, устанавливаются в документах об отводе земельных участков в точном соответствии с утвержденными проектами строительства. Изменить эти условия и строить не предусмотренные в документах здания и сооружения застройщик не вправе.

В документах отвода устанавливаются также сроки начала строительства и выполнения отдельных строительных работ и общий срок окончания строительства. Соблюдение этих сроков является одной из важных обязанностей застройщика.

Возведенные строения признаются принадлежащими соответствующим землепользователям на праве собственности, оперативного управления или пользования. Право Пользования предоставленными им земельными участками неотделимо от права собственности на строение, находящиеся на этих участках, и прекращается с прекращением права собственности на строения.

На землях поселений 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.

Градостроительную деятельность стимулируют следующими мерами: установлением порядка предоставления и изъятия земельных участков, иной недвижимости и ресурсов, а также установлением налоговых

ставок и коэффициентов с учетом градостроительной ситуации в соответствии с законодательством РФ, субъектов РФ и др.

Прекращение права пользования участком государственных, кооперативных, иных общественных организаций и граждан 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 окружающей среды 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.

Указанные земли могут подразделяться на общественно-деловые, производственные и инфраструктурные, зоны военных объектов и иные зоны режимных территорий, территорий пригородных зон и т.п.

На земельных участках, предоставленных в срочное пользование, допускаются временные постройки, подлежащие по истечении срока сносу за счет средств владельца.

13.8. 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 неутилизованных промышленных отходов, полигонов бытовых отходов и мусороперерабатывающих предприятий и других земель, служащих для удовлетворения нужд города, поселка, сельского поселения.

Перечисленные земельные участки общего пользования могут входить в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации.

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, кооперативным 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.

13.9. Право пользования землями, занятыми промышленной, коммерческой и коммунально-складской застройкой, занятыми промышленными, коммунально-складскими и иными производственными объектами, предназначенными для этих целей

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, коммунальных и складских объектов не допускается размещение жилых домов, дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, учреждений здравоохранения и отдыха, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений, садоводческих, дачных и огородных кооперативов, а также производство сельскохозяйственной продукции.

13.10. Право пользования землями транспорта, связи, инженерных коммуникаций, занятыми зданиями, строениями, сооружениями железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, магистралями инженерной инфраструктуры и связи и предназначенными для этих целей

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.

Указом Президента РФ от 27.06.1998 №728 «О дополнительных мерах по развитию сети автомобильных дорог общего пользования в Российской Федерации»¹ признано целесообразным создание и развитие в Российской Федерации 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.

Размещение на этих землях построек и сооружений, а также проведение работ по благоустройству осуществляются по согласованию

с городскими, поселковыми, сельскими органами местного самоуправления и их администрацией.

Характерным для этих земель является то, что используются они не для сельскохозяйственного производства, а для специальных целей.

Указанные земли предоставляются как в бессрочное, так и во временное пользование, которое осуществляется за плату.

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 полезных ископаемых. Пользование землями транспорта и иного несельскохозяйственного назначения в городах, как правило, влечет за собой ограничение прав смежных землепользователей.

13.11. Право пользования землями сельскохозяйственного использования

Земельные участки в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях — земельные участки, занятые пашнями, многолетними насаждениями, а также зданиями, строениями, сооружениями сельскохозяйственного назначения, используются в целях ведения сельскохозяйственного производства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами поселений и правилами землепользования и застройки.

К землям сельскохозяйственного использования в городах, поселках и сельских поселениях относятся пашни, сады, виноградники, сенокосы, пастбища. К другим угодьям относятся кустарники, торфяники, карьеры, каменоломни и др.

Земли сельскохозяйственного использования и другие угодья в поселениях могут предоставляться предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам для ведения сельского хозяйства, огородничества, садоводства, животноводства, разработки общераспространенных полезных ископаемых и торфяников, для выпаса скота и сенокошения.

Правовой режим земель сельскохозяйственного использования в поселениях имеет сложный характер. С одной стороны, эти земли входят в состав земель городов, других поселений, имеющих своим назначением обслуживание нужд хозяйства и промышленности, с другой — они используются для сельскохозяйственного назначения. В

отличие от последних, аналогичные земли в городах называются землями сельскохозяйственного использования. В сельской местности эти угодья пользуются приоритетом перед всеми другими **землями** в земельном фонде, в городах же указанные земли подобным приоритетом не пользуются, а служат резервом для других видов земель городов.

Все земли сельскохозяйственного использования в городах, поселках и сельских населенных пунктах закрепляются (на разных условиях) за отдельными пользователями: предприятиями, организациями, коллективами граждан и отдельными гражданами.

Земли, занятые полигонами бытовых отходов, мусороперерабатывающими предприятиями, торфяниками, каменоломнями, песчаными карьерами и другими разработками полезных ископаемых, используются через органы, ведающие местным хозяйством, путем предоставления их в пользование, в том числе в аренду, учреждениям, предприятиям и организациям. Условия пользования устанавливают органы местного самоуправления (их администрация).

Земли сельскохозяйственного использования и другие угодья находятся в ведении и управлении городских и районных органов самоуправления (их администрации), в непосредственном управлении которых они находятся.

Предоставление земель сельскохозяйственного использования оформляется письменными договорами, заключаемыми между органом администрации органов местного самоуправления и пользователем.

Все землепользования в городах, поселках и сельских поселениях, в том числе и при сельскохозяйственном использовании угодий, подлежат регистрации. Они записываются в государственную книгу регистрации **землепользований** инвентаризационно-техническим бюро при городской, районной администрации.

Землепользование на указанных землях сельскохозяйственного использования в большинстве случаев является бессрочным и платным. Значительная часть земель сельскохозяйственного использования отводится **для** нужд сельскохозяйственного производства различным государственным, общественным организациям и гражданам. Среди государственных предприятий, которым предоставляются в пользование земли сельскохозяйственного использования, в **первую** очередь могут быть названы те, которые имеют своей непосредственной задачей обслуживание городских нужд. Это различные питомники декоративных растений, участки для цветоводства, городские оранжереи, теплицы, овощные предприятия, фермерские хозяйства и т.п.

13.12. Право пользования землями особо охраняемых территорий и объектов природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, а также занятыми лесами и землями военных объектов и режимных зон

В пределах черты городских, сельских поселений могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые входят земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. Земельные участки, включенные в состав этих зон, используются с требованиями, установленными ст. 94—100 ЗК РФ.

Земельные участки, включенные в состав рекреационных зон, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, используются для отдыха граждан и туризма.

Любая деятельность на указанных землях, противоречащая их целевому назначению, запрещается, а всякое строительство разрешается по решениям городского, поселкового и сельского органа самоуправления (их администрации).

Земли, 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 территории от водной и ветровой эрозии.

ЛК РФ предусматривает деление лесов в соответствии с экономическим, экологическим и социальным значением, их местоположением и выполняемыми ими функциями. Деление лесного фонда производится по группам лесов, а разграничение лесного фонда первой группы — по категориям защитности (ст. 55 ЛК РФ).

Городские леса относятся к первой, более охраняемой группе. 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.

Руководство ведением лесного хозяйства в городских лесах осуществляется соответствующими органами при городской администрации. Рубки для ухода за лесом, а также некоторые виды побочных пользований в городских лесах производятся с разрешения этих органов.

Земли военных объектов и режимных зон предназначены для различных объектов, для размещения которых устанавливается особый режим.

Порядок использования этих земель и режимных зон в пределах городской черты и черты сельских поселений устанавливаются специальными уполномоченными органами.

13.13. Охрана земель поселений

Правовая охрана земель представляет собой совокупность юридических норм, направленных на обеспечение рационального использования земли, сохранение и улучшение ее естественных свойств. Она выражается в нескольких элементах.

1. *Существование правового механизма, обеспечивающего предотвращение нарушений земельного режима.* Применительно к градостроительству это выражается, к примеру, 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 следующие виды дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, строгий выговор, перевод на нижеоплачиваемую работу и, как крайняя мера, увольнение с работы. Взыскание налагается путем объявления в приказе администрации того предприятия, где работает должностное лицо.

- Административная ответственность предусмотрена Градостроительным кодексом РФ за правонарушения в области градостроительства. Данный вид применяется в форме денежного штрафа, налагаемого на правонарушителя. Причем в зависимости от вида правонарушения и от лица, совершившего его, размеры штрафа сильно дифференцированы. Законом РФ от 17.12.1992 № 4121-1 «Об административной ответствен-

ности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства» (в ред. от 16.11.1997)¹. Под 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 и промышленности строительных материалов. Дела о правонарушениях, предусмотренных данным Законом, рассматриваются органами Государственного архитектурно-строительного надзора РФ в порядке, установленном КоАП РФ.

- Согласно Градостроительному кодексу РФ уголовная ответственность за правонарушения в области градостроительства устанавливается УК РФ. Однако прямые санкции за данные правонарушения отсутствуют, что является несомненным пробелом в законодательстве.

- Имущественная (материальная) ответственность состоит в возмещении вреда в полном объеме, причиненного среде жизнедеятельности при осуществлении градостроительной деятельности с нарушением законодательства РФ о градостроительстве.

Подводя итог, можно сказать, что земли поселений — одна из важнейших категорий земель в земельном фонде России. Правовой режим этих земель устанавливается новым ЗК РФ и принятым в 1998 г. Градостроительным кодексом РФ, которые внесли ряд новых положений в порядок использования земель поселений. В 1999 г. был принят ряд постановлений Правительства РФ, направленных на регулирование деятельности, связанной с указанными землями. Однако на самом деле не все так радужно. Во-первых, множество **нормативно-правовых** актов не применяются, так как отсутствуют механизмы реализации данных актов. Во-вторых, производится недостаточная охрана земель поселений. Так, установлены очень низкие штрафы за административные правонарушения; в области уголовного законодательства произошла декриминализация самовольного захвата земли (и соответственно самовольного строительства — ст. 199 УК РСФСР 1960 г.). Следовательно, образовался вакуум в законодательстве, который может восполнить только лишь Федеральное Собрание РФ.

Таким образом, хотелось бы отметить, что сейчас существует два направления деятельности: 1) реализация ныне существующих правовых актов; 2) разработка и принятие новых, соответствующих нынешним реалиям **нормативно-правовых** актов.

¹ Ныне утратил силу и заменен Федеральным законом от 30.12.2001 № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; 2003. № 21. Ст. 1957.

® Контрольные вопросы

1. Каковы особенности государственного управления землями городов и других поселений?
2. Что входит в понятие правового режима использования, и охраны отдельных видов земель поселений?
3. В чем состоит право пользования землями городов?
4. Что входит в понятие права пользования землями **городской**, поселковой и сельской застройки?
5. Что такое право пользования землями общего пользования в **поселениях**?
6. В чем состоит право пользования землями природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения в поселениях?
7. Каково право пользования землями городских лесов?
8. Каково право пользования землями специального назначения в поселениях?
9. Каково право пользования землями сельскохозяйственного назначения в поселениях?

ГЛАВА 14

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СПЕЦИАЛЬНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

14.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель специального назначения

Выделение земель России в отдельные категории осуществляется по их основному целевому назначению. Основным целевым назначением данной категории земель является специальное назначение их для целей, обусловленных располагаемыми на этих землях объектами. Например, расположенное на указанных землях горно-обработывающее предприятие является недропользователем, а значит, и земельный участок под ним имеет правовой режим, установленный не только земельным, но и горным законодательством (ст. 87 ЗК РФ).

В связи с развитием науки, техники, форм хозяйствования появляются новые формы целевого использования земель, не известные ранее в сфере землепользования. Так, если в 1920-х гг. земельному законодательству страны не был известен правовой режим земель воздушного транспорта, не говоря о трубопроводном, и земель космического обеспечения, то современное законодательство содержит упоминание о нем; развитие научно-технического прогресса привело к возникновению таких землепользователей, как атомные электростанции, космодромы, телецентры и др.

Землями специального назначения признаются земли, отведенные в установленном порядке предприятиям, учреждениям и организациям для выполнения соответствующих задач.

Наука земельного права в целях облегчения использования многозначной терминологии данной категории земель разработала удачный

термин «земли специального назначения»¹, которым целесообразно пользоваться для удобства изложения учебного материала, подразделяя данные земли на соответствующие разновидности.

В силу того что дать исчерпывающую классификацию видов и форм использования земель данной категории не представляется возможным, законодатель оставляет их перечень открытым, заканчивая его расширительным термином земель иного назначения.

Всем землям (специального назначения) присущи общие и специальные цели использования, которые взаимопереплетаются и дополняют друг друга.

Общим признаком всех видов земель данной категории является то обстоятельство, что данные земли выступают в качестве территориального базиса и не являются сельскохозяйственными, т.е. средством производства в сельском хозяйстве. Исключение составляют случаи, когда неиспользуемые земли данного специального несельскохозяйственного назначения предоставляются сельхозпредприятиям и гражданам во временное пользование. В силу этого общее земельно-правовое требование рационального использования данного вида земель проявляется в максимальной экономии земельных площадей при отводе под соответствующие несельскохозяйственные объекты и максимальной рационализации размещения большего количества объектов на меньшей площади.

Субъектами, осуществляющими установленное законом использование данных земель, являются, как правило, предприятия, учреждения и организации, поскольку специальная несельскохозяйственная деятельность гражданам практически не присуща. Например, гражданин не в состоянии осуществлять в одиночку такую деятельность, как производство промышленной продукции, строительство и эксплуатация дороги, автотранспортного предприятия и т.п., — данная деятельность осуществляется посредством создания соответствующего предприятия. Даже если собственником его является гражданин, владение земельным участком под этим предприятием осуществляется именно данной предпринимательской структурой.

Правовой режим земель специального назначения распространяется и на земли других категорий. В зависимости от нахождения в той или иной категории земли специального назначения имеют определенный правовой статус. Так, если данные земли (например, земли транспорта) проходят по землям сельскохозяйственного назначения (в сель-

ской местности), то они приобретают статус категории земель специального назначения; однако если они проходят по землям населенных пунктов, то трансформируются в новую категорию земель — земли населенных пунктов.

Значительны площади земель, служащих удовлетворению непроизводческих целей, находящихся на землях сельскохозяйственного назначения. В частности земли, занятые трубопроводами, дорогами, разного рода строениями и сооружениями и т.д.

В силу этого в правовом режиме данных земель большое значение имеет регулирование отношений соседства со смежными землепользователями, проявляемое, как правило, через установление особых «буферных» (охранных) зон и особого правового режима, обязательного для всех лиц. Так, в пределах охранных зон линий электропередач запрещается жечь костры, располагать полевые станы, содержать скот, складировать корма, материалы, удобрения и т.п.

Правовой режим данных охранных зон зависит от особенностей объекта, возводимого на землях несельскохозяйственного специального назначения. Так, если на трассах радиорелейных линий охранные зоны создаются с целью прежде всего предупреждения их экранизирующего действия на распространение волн, то в охранной зоне автомобильных дорог эти зоны служат для препятствования нарушению растительного покрова способами, которые могут привести к образованию оползней, осыпей, селевых потоков, оврагов и т.п.

Действие правового режима земель специального назначения распространяется только на те земельные участки, которые предназначены для непосредственного обслуживания нужд, обусловленных эксплуатацией и развитием соответствующего несельскохозяйственного объекта. Поэтому нельзя отнести к данным землям, к примеру, земли, отведенные промышленному предприятию в поселении для жилищного строительства своих работников.

Земли специального назначения имеют две основные формы — в виде компактных либо разрозненных земельных участков и «ленточную». К первым относятся земельные участки под предприятиями, учреждениями, организациями, станциями железных дорог и т.п.; ко вторым — земли под автомобильными, железными дорогами, под трубопроводным транспортом и т.п.

Земли под предприятиями, являющимися источником повышенной опасности, подлежат ограждению, поскольку владелец такого источника несет ответственность за причинение им вреда и при отсутствии своей вины в этом. Ленточные же земельные участки (линейные со-

оружения), хотя и являются потенциальным источником повышенной опасности (автомобильные, железные дороги), ограждению не подлежат, поскольку это ограничило бы доступ людей в места, где **допускается** общее землепользование (местонахождение, проезд людей, проход к нужным объектам и т.п.). Исключение составляет снегозаградительное ограждение, допускаемое в зимнее время на низинных участках автомобильных и железных дорог.

На правовой режим земель специального назначения влияют следующие **обстоятельства**:

- *объект*, под который предоставлена земля специального назначения. Так, горнодобывающее предприятие, для которого отводится **земельный** участок, обуславливает особый горно-земельный правовой режим на данном участке, выражающийся в обеспечении не только рационального использования земельного участка, но и экологически правильной добычи полезных ископаемых, складирования выработанных горных пород, для чего выделяются специальные места, **безопасные** для окружающей среды и населения, и т.п.;

- *правовой статус субъектов*, использующих земельный участок специального назначения. Например, если использование земель осуществляет железнодорожная транспортная организация, то порядок использования земли урегулирован не только действующим земельным законодательством, но и специальным, распространяющимся на данных субъектов. Использование подъездных железнодорожных путей, к примеру, осуществляется в соответствии с требованием Федеральных законов от 25.08.1995 № 153-ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте» (в ред. от 10.01.2003)¹, от 08.01.1998 № 2-ФЗ «Транспортный устав железных дорог Российской Федерации»² и др.;

- *особенности земель, на которые распространяется режим специального назначения*. Если, к примеру, под земли железнодорожного транспорта предоставлена холмистая местность, по низине которой проходит железнодорожная ветка, то в **целях** предотвращения снежных заносов землепользователи вправе осуществлять в зимнее время специальное ограждение для снегозадержания. Подобного ограждения нельзя делать на возвышенных местах, поскольку это будет необоснованным препятствием для переходов или переездов людей;

¹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3505; 2003. № 2. Ст. 169.

² В настоящее время утратил силу. Взамен вышел Федеральный закон от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (в ред. от 07.07.2003) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 170; № 28. Ст. 2891.

- *обстановка, которая сложилась в данной местности.* Так, при введении в данной **местности** военного положения управление делами на специальных несельскохозяйственных объектах переходит к местным военным властям; при введении 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 экологического 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 специального назначения состоит в следующем:

- *строго целевом использовании данных земельных участков.* Эти земли, к примеру, нельзя **использовать** для жилищного и **дачного** строительства, предпринимательской деятельности, не имеющей отношения к энергетике.

Исключением из этого правила могут служить обстоятельства, предусмотренные действующим земельным законодательством или особо оговоренные в целевом назначении **указанного** земельного участка. Например, право использовать для сенокошения полосы отвода автомобильных и железных дорог; право отвода в полосах железных дорог служебных наделов и других земельных участков;

- *рациональном использовании земельных участков* специального назначения, выражающемся в том, что:

- ✓ при отводе данных участков для возведения объектов должна быть обеспечена максимальная экономия земельной площади под возводимый объект, которая достигается путем:

введения нормативов (норм отвода) для типичных объектов. Например, размеры полос отвода для автомобильных и железных дорог;

технико-экономического обоснования размеров отвода в проектной документации, где сделан обоснованный технико-экономический расчет рациональной **потребности** в земельной площади;

- ✓ при организации территории должно обеспечиваться рациональное размещение элементов соответствующего объекта. При этом рациональная организация территории предприятий является обязательным условием **охраны** труда;

✓ каждый субъект земельных правоотношений, которому предоставлены земли специального назначения, обязан осуществлять ее благоустройство, озеленение и другие мероприятия;

• *охране земель сельскохозяйственного назначения.* Каждый объект, возводимый на землях 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»¹).

Охрана земель сельскохозяйственного назначения осуществляется уже в ходе отвода земель для несельскохозяйственных нужд, при котором соблюдаются следующие правила:

✓ пригодные для нужд сельского хозяйства земли должны отводиться в первую очередь под сельскохозяйственное использование, а для специального несельскохозяйственного использования должны отводиться земли либо непригодные для сельского хозяйства, либо угодья худшего качества;

✓ неиспользуемые земли специального назначения субъекты данного вида землепользования передают гражданам, сельскохозяйственным организациям и предприятиям во временное пользование. Иначе говоря, даже при изъятии земель сельскохозяйственного назначения закон предоставляет возможность обеспечивать приоритет сельскохозяйственных целей при любых возможностях для этого, которые возникают в ходе хозяйственной эксплуатации земель;

• *охране 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—39 указанного Федерального закона);

¹ СЗ РФ. 2002. №2. Ст. 133.

- *охране самих объектов, для которых отведены земли специального несельскохозяйственного назначения*, от нарушений со стороны соседствующих объектов и соседних землепользователей. С этой целью применяется введение охранительных зон со специальным режимом, которые:

- ✓ **остаются** в границах прежних пользователей, находящихся по соседству, не подлежат изъятию у них;

- ✓ **наделяются** особым режимом использования, направленным на обеспечение нормальной уставной производственно-хозяйственной деятельности объектов, находящихся на землях специального назначения;

- ✓ **служат** своего рода «буфером», предотвращающим отрицательное воздействие как соседних землепользователей на земли специального назначения, так и в обратном направлении. 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, опасен для скота в качестве корма).

Общий правовой режим земель специального назначения, присущий всем видам входящих в состав этих земель **землепользований**, действует на каждом из этих видов **землепользований** в преломлении к специальному режиму, установленному законом для земель промышленности, связи, транспорта и др.

Рассмотрим его подробнее применительно к отдельным видам этих земель.

14.2. Особенности правового управления использованием отдельных видов земель специального назначения

Перечисленные ниже особенности присущи каждому из рассматриваемых видов использования земель специального назначения, что и побудило законодателя выделить эти виды в земельном законодательстве.

В отношении тех видов использования данных земель, которые законодателем не упомянуты, действует общий режим земель специального назначения. Например, в отношении земель атомных электростанций, земель ядерных полигонов и др.

Особенности в правовом режиме земель, составляющих категорию земель специального назначения, обусловлены наличием наряду с общими целями особых, отличающихся от **общих**, что и является определяющим в их специальных режимах.

Рассмотрим каждую из особенностей этих режимов по отдельности.

1. Земли промышленности, энергетики и недропользования.

К землям промышленности, энергетики и недропользования относятся земельные участки, занятые производственными и административными зданиями и строениями, тепловыми, атомными станциями, тепло- и гидроэлектростанциями, линиями электропередачи, подъездными путями, прирельсовыми складами и перевалочными базами, инженерными коммуникациями, месторождениями полезных ископаемых и другими объектами, используемыми для нужд промышленности, энергетики и недропользования.

Размеры земельных участков для указанных целей определяются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами или проектно-технической документацией (ст. 88 и 89 ЗК РФ).

Предоставление земельных участков для разработки полезных ископаемых осуществляется после оформления в установленном порядке прав на пользование недрами и восстановление земель согласно утвержденному проекту рекультивации на ранее отработанных площадях в установленные сроки.

Под промышленными предприятиями как основными субъектами земельных правоотношений на землях специального несельскохозяйственного назначения понимаются предприятия, обязательным элементом деятельности которых является переработка сырья или разработка недр.

В силу этого промышленные предприятия можно подразделить на горнодобывающие и не относящиеся к таковым. Однако всем им присущи особенности в правовом режиме использования земель, выражающиеся в том, что:

✓ **поскольку** деятельность предприятий представляет собой источник повышенной опасности для окружающих, при размещении предприятий, 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. 35 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и ст. 12 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹ при наличии положительного заключения специально уполномоченных на то органов в области охраны окружающей среды, санэпиднадзора и решения органов местного самоуправления²;

¹ СЗ РФ. 1999. № и. Ст. 1650; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2.; 2003. № 2. Ст. 167; № 27 (ч. 1). Ст. 2700.

² См.: постановление Федерального горного и промышленного надзора (Госгортехнадзора) России от 06.11.1998 № 64 «Об утверждении Правил экспертизы промышленной безопасности» (в ред. от 01.08.2002) // Финансовая Россия. 1998. № 48; РГ. 2002. № 162.

✓ в связи с тем, что строительство и размещение предприятий затрагивает интересы населения, в необходимых случаях предварительное решение о строительстве должно быть основано на разрешении населения, которое принимается на референдуме или по результатам обсуждения;

✓ поскольку обычным (естественным, эмпирическим) способом определить степень экологической, социальной и иной опасности от размещения предприятия невозможно, проекты строительства и размещения предприятий должны проходить государственную, а при необходимости и общественную экспертизу;

✓ 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—53 указанного Закона).

Если же возникает потребность в изменении утвержденного проекта строительства предприятия или стоимости проектных работ, то это изменение не должно осуществляться в ущерб требованиям экологической безопасности.

Перечисленные требования закона к размещению и строительству предприятий обеспечены существенными правовыми мерами; если они нарушаются, то это влечет за собой приостановку работ с одновременным прекращением их финансирования соответствующими учреждениями банка.

Эти требования закона должны быть выполнены полностью, поскольку запрещается ввод в эксплуатацию предприятия, если выполнены не все работы, предусмотренные проектом, которые должны обеспечить экологическую безопасность деятельности предприятия.

2. Земли энергетики. Землями энергетики признаются земли, используемые или предназначенные для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов энергетики, права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК, иными федеральными законами и законами субъектов РФ (ст. 89 ЗК РФ).

В целях обеспечения деятельности организаций и объектов энергетики могут предоставляться земельные участки для:

✓ размещения гидроэлектростанций, атомных станций и ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, теплостанций, других электростанций, обслуживающих их сооружений и объектов;

✓ размещения воздушных линий электропередачи, наземных сооружений кабельных линий электропередачи, подстанций, переключательных, распределительных и секционирующих пунктов и других сооружений и объектов энергетики.

Для обеспечения деятельности организаций и объектов энергетики могут устанавливаться охранные зоны электрических сетей.

Правила определения размеров земельных участков для размещения опор воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети, устанавливаются Правительством РФ.

3. Земли, предоставленные для разработки недр. Правовой режим использования недр, а также земель, предоставленных для разработки недр, регулируется Федеральным законом от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (в ред. от 06.06.2003)¹, федеральными законами и другими нормативно-правовыми актами РФ и ее субъектов.

Земельное законодательство взаимодействует с международным, гражданским, административным, финансовым, санитарным и другим законодательством.

Трудно представить, что пользование недрами возможно без занятия соответствующего земельного участка. Необходимость в земельном участке возникает только в связи с тем, что в пользование предоставляются недра для тех или иных нужд. Без получения земельного участка право пользования недрами практически не может быть реализовано. Землепользование направлено на создание условий для осуществления права пользования недрами.

Особенностью земель, предоставленных для разработки недр, является то, что они не отнесены к самостоятельной категории земельного фонда России, не ограничиваются от других земель по непосредственному целевому назначению.

¹ ВСНД и ВС РФ. 1992. № 16. Ст. 834; № 29. Ст. 1690; 1993. № 2. Ст. 74; СЗ РФ. 1994. № 10. Ст. 1108; 1995. № 10. Ст. 823; 1999. № 7. Ст. 879; 2000. № 2. Ст. 141; 2001. № 21. Ст. 2061; № 33 (ч. 1). Ст. 3429; 2002. № 22. Ст. 2026; 2003. № 23. Ст. 2174; см. также: Федеральный закон от 10.02.1999 № 49 «О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции"» (в ред. от 06.06.2003) // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 879; 2000. № 32. Ст. 3341; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3413; 2003. № 22. Ст. 2066; № 23. Ст. 2174; Федеральный закон от 18.06.2001 № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции"» // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2579; постановление Правительства РФ от 29.12.2001 № 926 «Об утверждении минимальных и максимальных ставок регулируемых платежей за пользование недрами и правил уплаты регулируемых платежей за пользование недрами» // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 2). Ст. 46; постановление Правительства РФ от 25.01.2002 № 57 «О платеже за геологическую информацию о недрах» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 524.

Земли, предоставленные для разработки недр, отнесены к землям специального назначения (промышленности, транспорта, связи и иного назначения). 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 российского государства.

В Законе «О недрах» определен состав земель для пользования недрами.

Определенные особенности в правовом режиме указанных земель обусловлены двойной формой эксплуатации природопользования: землепользованием и недропользованием, т.е. совместным земельным и горным правовым регулированием.

Недропользование в этом случае является основным, ведущим по отношению 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 специальными органами для общераспространенных полезных ископаемых или органами исполнительной власти субъектов РФ для общераспространенных полезных ископаемых.

Пользование землей и пользование недрами тесно связаны, хотя их взаимозависимость 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 как бы подчиненный, вспомогательный характер. В других случаях собственник земельно-

го участка может **выступать** в качестве пользователя недр: например, согласно ст. 18 Закона РФ «О недрах» юридические лица и граждане имеют право использовать для нужд своего **хозяйства** имеющиеся на предоставленном им земельном участке общераспространенные полезные ископаемые без получения горного отвода. В этом случае право пользования недрами представляет собой, по существу, элемент содержания права землепользования.

После отвода земельного участка в натуре (на местности), государственной регистрации земельного участка в регистрационной палате по месту его нахождения и получения лицензии право недропользования считается возникшим для его осуществления.

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.

Размеры земельных участков для пользования недрами законом не определены. Их размер определяется проектом и всей проектно-технической документацией. Особенность состоит в том, что земля при разработке недр необходима не только для добычи полезных ископаемых, но и для ведения работ. Земельные участки делятся на безусловно и условно необходимые.

Безусловно необходимыми признаются такие участки, без которых ведение работ становится или вовсе невозможным, или экономически нецелесообразным, или не соответствующим техническим нормам ведения горных работ. Условно необходимые участки — это участки, наличие или отсутствие которых не влечет за собой невозможности ведения горных работ.

В преамбуле Закона РФ «О недрах» сказано, что недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — **ниже** земной поверхности дна водоемов и водотоков, простирающихся до глубины 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. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Государственный фонд недр составляют используемые участки как в пределах территории РФ, ее континентального шельфа¹, находящегося в исключительной собственности Российской Федерации, так и в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации².

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 кооперативные организации, акционерные общества и другие структуры. 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, не связанных с добычей, — на более длительный срок.

Пользование недрами является платным, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Виды платежей: 1) разовые платежи за пользование при поступлении определенных событий оговоренных в лицензии; 2) регулярные платежи за пользование недрами; 3) плата за геологическую информацию о недрах; 4) сбор за участие в конкурсе (аукционе); 5) сбор за лицензию.

Кроме того, пользователи недр уплачивают налоги и сборы, установленные законодательством РФ. Добытые полезные ископаемые могут находиться в государственной собственности субъектов РФ, муниципальной и частной собственности.

¹ См.: Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (в ред. от 30.06.2003) // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694; 1999. № 7. Ст. 879; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3429; 2003. № 17. Ст. 1557; № 27 (ч. 1). Ст. 2700.

² См.: Федеральный закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (в ред. от 30.06.2003) // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3429; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 17. Ст. 1555; № 27 (ч. 1). Ст. 2700.

Пользователям недр необходимо помнить о том, что 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).

Государственное управление недропользованием и предоставлением земельных участков для этих целей осуществляют Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти РФ и ее субъектов, органы государственного экологического контроля и надзора за недропользованием и их территориальные органы, Министерство природных ресурсов РФ и др.

Задачей государственного контроля 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 изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности¹.

Задачей же государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами, является 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 и предприятия нефтяной и газовой промышленности, которые имеют специфические особенности в правовом режиме предоставленных им земельных участков для целей недропользования.

Право пользования недрами может быть приобретено пользователем недр на основании совместного решения федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального подразделения и органа исполнительной власти субъекта РФ по результатам конкурса или аукциона и по другим основаниям (ст. 10.1 Закона РФ «О недрах»).

¹ Постановление Правительства РФ от 02.02.1998 № 132, которым утверждено Положение *О государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» (в ред. от 04.12.2001) // СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 756; 2001. № 50. Ст. 4745.

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, которая является документом, удостоверяющим право пользования ее владельца участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока или соблюдения им заранее оговоренных условий.

Получение лицензии является основанием для получения горного отвода и предварительного согласия компетентного земельного органа или собственника земельного участка на отвод соответствующего земельного участка и получения соответствующего документа, удостоверяющего права недропользователя на предоставленный земельный участок.

Размеры горного отвода должны соответствовать производственной мощности и сроку действия соответствующего предприятия. Размеры же земельного участка 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 использованием 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 использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия данного предприятия.

Причем 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.

Горнодобывающие и другие специальные предприятия-недропользователи обязаны обеспечить наиболее полное извлечение из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов (п. 5 ст. 23 Закона РФ «О недрах»). Выборочная отработка богатых участков месторождений, приводящая к необоснованным потерям балансовых запасов полезных ископаемых, сверхнормативные потери и сверхнормативное разубоживание полез-

ных ископаемых при добыче также караются **В** административном порядке (ст. 8.9 КоАП РФ).

4. Земли транспорта¹. Землями транспорта признаются земельные участки, предоставленные предприятиям, учреждениям и организациям железнодорожного, автомобильного, воздушного, морского и внутреннего водного и трубопроводного транспорта для осуществления возложенных **на** них специальных задач по эксплуатации, содержанию, реконструкции, ремонту, развитию и строительству разного рода зданий и сооружений и других объектов транспорта. К ним относятся земли, находящиеся под автомобильными, железными дорогами, под трубопроводными и иными транспортными магистралями, а также земельные участки, занятые предприятиями транспорта: автотранспортными, вагонными и иными депо, **автовокзалами**, администрацией железных дорог, железнодорожными вокзалами и т.п. (ст. 90 ЗК РФ).

Указом Президента РФ от 27.06.1998 № 727 «О придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования»² установлено, что федеральная автомобильная дорога общего пользования имеет с каждой стороны придорожные полосы шириной не менее 50 метров, считая от границы полосы отвода. На этих землях запрещается строительство капитальных сооружений, за исключением объектов дорожной службы, а также зданий и сооружений, предназначенных для **обслуживания** владельцев и пассажиров автотранспортных средств (объектов дорожного сервиса). Решения о предоставлении этих земель в пользование принимаются уполномоченными на то органами в установленном порядке по согласованию с соответствующими органами исполнительной власти.

Указом Президента РФ от 27.06.1998 признано целесообразным создание и развитие в Российской Федерации 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.

В отдельных случаях транспортные предприятия **могут** осуществлять как землепользование, так и недропользование. Например, мет-

¹ См.: Федеральный закон от 25.08.1995 № 153-ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте» (в ред. от 10.01.2003) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3505, а также Устав железнодорожного транспорта от 24.12.2002 // РГ. 2003. 18 янв.; см. также: приказ министра путей сообщения РФ от 15.05.1999 № 26Ц «Об утверждении Положения о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог» // РГ. 1999. № 33.

² СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3065.

рополитены, станции которых находятся на поверхности земли, а сами магистрали — в недрах земли, под ее поверхностью; трубопроводный транспорт, проложенный под землей, с охранными зонами на поверхности земли.

Правовой режим таких видов транспорта и земель, занимаемых ими, регулируется **нормами земельного** и горного законодательства, что накладывает определенную специфику.

Поскольку земли транспорта в подавляющем большинстве представляют собой «ленточное» землепользование, т.е. протяженное на значительные расстояния, при этом автотранспортные и железнодорожные средства являются источником повышенной опасности, которые, подобно машинам и механизмам предприятий, невозможно спрятать за высокими заборами, особое внимание уделено правовому режиму охранных зон и охране транспортных магистралей.

В этом охранительном режиме выделяются следующие основные направления:

- ✓ запреты совершать переходы, переезды, перевозки имущества и другие пересечения в неустановленных для этого участках дорог. Например, наказывается в административном порядке нарушение правил проезда гужевым транспортом и прогона скота через железнодорожные пути;

- ✓ запреты осуществлять производственно-хозяйственную деятельность в охранительных полосах транспортных магистралей и береговой полосы (бичевника) внутренних водных путей;

- ✓ запреты совершать иные действия, могущие нанести вред использованию транспортных средств. Например, наказуемо устройство в районе аэродрома объектов, способствующих **массовому** скоплению птиц, опасных для полетов воздушных судов, т.е. устройство свалок, мест сбора пищевых отходов и **т.п.**¹;

- ✓ установление обязанностей для ответственных лиц по содержанию транспортных магистралей и охранных зон под страхом ответственности за их неисполнение. Так, подлежат административному наказанию виновные должностные лица за невыполнение обязанностей по устройству, ремонту и регулярной очистке пешеходных дорожек и переходных мостиков, по содержанию в технически исправном состоянии и чистоте выездов или подъездных **путей** на автомобильную дорогу общего **пользования**, включая переездные мостики;

¹ См.: Воздушный кодекс РФ от 19.03.1997 № 60-ФЗ (в ред. от 08.07.1999) // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383; 1999. № 28. Ст. 3483.

✓ установление ответственности за определенные виды поведения в зоне транспортных магистралей. Например, подлежат административному наказанию такие нарушения, как повреждение дорог, железнодорожных переездов, других дорожных сооружений и пр.

5. Земли связи, радиовещания, телевидения и информатики. 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.

В целях обеспечения связи (кроме космической связи), радиовещания, телевидения, информатики могут предоставляться и земельные участки, которые используются для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов связи, радиовещания, телевидения, информатики и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ (ст. 91 ЗК РФ)¹.

Если к служебным зданиям и предприятиям линий связи предъявляются обычные требования (ограждение от доступа посторонних лиц, благоустройство территории, рациональная ее 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.

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

¹ См.: Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

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 видов: совокупность мелких участков под опорами линий электропередач (телефонной и другой связи), разбросанных по значительной территории, и «ленточные» охранные территории подземных кабелей, которые не изымаются у прежних землепользователей, обозначаются на местности установленной формы знаками и используются с ограничениями, предусмотренными законом;

- при прокладке воздушных и кабельных линий по землям лесного фонда, покрытым лесом, охранный зона данных коммуникаций обязательно проходит по создаваемым просекам, которые обеспечивают доступ к данным линиям и безопасность для них в случаях стихийных бедствий (например, сильных ураганов, сопровождающихся повалом деревьев и т.п.).

При этом создание данных просек может осуществляться без согласования с органами, осуществляющими управление лесным хозяйством, поскольку такие действия предусмотрены законом.

6. Земли обороны, безопасности и космической деятельности¹. К землям обороны, безопасности и космической деятельности относятся земли, предоставленные для размещения и постоянной деятельности войсковых частей, образовательных учреждений, реализующих военные профессиональные образовательные программы, предприятий, учреждений и организаций федеральных органов исполнительной власти, выполняющих задачи по обороне, безопасности и космическому обеспечению². Режим использования указанных земель в части соблюдения требований к обеспечению безопасности населения устанавливается по согласованию с соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, которые вправе передавать земельные участки, предоставленные для указанных нужд и неиспользуемые в настоящее время, в срочное пользование гражданам и

¹ Статьи 1 и 6 Федерального закона от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» (в ред. от 30.06.2003) // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750; 2000. № 1 (ч. 1). Ст. 6; № 27 (ч. 1). Ст. 2700.

² Постановление Правительства РФ от 17.02.2000 № 135 «Об утверждении Положения об установлении запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» // СЗ РФ. 2000. № 8. Ст. 967.

юридическим лицам для сельскохозяйственного использования. Указанные земли предоставляются для размещения и постоянной деятельности войсковых частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятия и организаций Вооруженных Сил РФ, войск других министерств и ведомств, выполняющих задачи в области обороны и безопасности, установленные законодательством РФ. Субъектами, осуществляющими использование данного вида земель, являются учреждения, предприятия, организации и военно-учебные заведения Министерства обороны РФ, войск пограничной службы РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности и Федеральной службы железнодорожных войск РФ и др.

Специальное несельскохозяйственное назначение этих земель осуществляется с учетом целей и задач, определенных для подразделений указанных ведомств, которые закреплены в следующих актах:

✓ Положениях о соответствующих министерствах и ведомствах (Министерстве обороны РФ, Министерстве внутренних дел РФ и др.). Так, если воинские части Минобороны России предназначены для обеспечения обороны и безопасности страны, то подразделения МВД России — для обеспечения внутреннего правопорядка.

В целом данные министерства и ведомства имеют схожие силовые функции. Например, как воинская стрелковая часть занимается обеспечением надлежащей боевой подготовки на случай военных действий, так и подразделения ОМОНа поддерживают свою боеготовность на случай активизации внутреннего преступного элемента в стране; как НИИ Минобороны России занимаются научным обеспечением боеготовности армии, так и НИИ МВД России обеспечивают научную базу для эффективной работы милиции и других подразделений.

Вместе с тем у данных министерств различные по своим направлениям задачи: если Минобороны России выполняет общую функцию безопасности страны, то МВД России — специальную, в которой значительный удельный вес принадлежит не столько воинским формированиям (подразделениям внутренних войск МВД), сколько специальным учреждениям (например, исправительным колониям, тюрьмам и т.п.);

✓ ведомственных приказах указанных министерств и ведомств, которыми для субъектов земельных отношений — воинских частей — определены общие и специальные задачи.

Использование земель специального назначения воинскими частями можно подразделить на *общее* и *специальное*. Так, использование земель воинскими частями под устройство военных аэродромов, размещение **казарм**, полигонов для стрельб и др., вытекающее из главной цели **частей, следует отнести** к общему виду землеполь-

зования этой части; размещение же подсобных сельских хозяйств, предназначенных для дополнительного обеспечения питанием личного состава частей, следует отнести к специальному землепользованию.

Особенностью использования земель воинскими частями является документальное оформление землепользования, в котором информация по определению внутренней структуры организации этого землепользования относится, как правило, к числу секретной, и открытую информацию представляет собой лишь конфигурация внешних границ землепользования воинской части.

Некоторые подразделения, выполняющие специальные задачи, могут быть субъектами землепользования на **других** землях специального несельскохозяйственного назначения. Так, воинские железнодорожные части (подразделения железнодорожных войск) осуществляют использование земель транспорта на соответствующих территориях, что **находится** в сфере правового регулирования по использованию данных земель.

Подразделения МВД России, выполняющие специальные задачи, могут наряду с правом специального несельскохозяйственного использования осуществлять другие виды природопользования. Например, исправительно-трудовые учреждения (колонии различных режимов для заключенных), являясь субъектами землепользования, осуществляют некоторые виды лесопользования (рубка леса силами содержащегося в них контингента), недропользования (добыча ряда полезных **ископаемых**) и т.п.

В результате их деятельность регулируется комплексом правовых норм (земельных, горных, лесных и т.п.).

Независимо от видов задач и функций, которые возложены на субъектов земельных правоотношений — воинские части, они должны выполнять общие задачи, поставленные перед всеми землепользователями: обеспечение **рационального** использования и охраны почв; борьба с сорняками, эрозийными и иными неблагоприятными процессами, повышение плодородия почв и т.п.

На землях, предназначенных для нужд обороны страны, могут устанавливаться **запретные зоны вокруг размещаемых воинских частей**.

Данные зоны, если они являются внешними (т.е. установлены за пределами землепользования воинской части), остаются в пользовании смежных землепользователей. Внутренние же зоны (устанавливаемые на территории воинских частей) находятся в пользовании последних.

Режим граждан и организаций во внешних запретных зонах определяется командованием части. В необходимых случаях он регулируется соответствующими приказами и **инструкциями** министерств и ведомств и обязателен для всех без **исключения** лиц, **кроме специальных оговорок**.

Если земли обороны находятся в других категориях земель (на землях населенных пунктов, на землях лесного фонда, на землях водного фонда и др.), то правовое регулирование использования земель обороны осуществляется с учетом режима данных земель. Так, устройство полигонов в лесах должно осуществляться с соблюдением правил противопожарной безопасности, установленных для лесных массивов. ,

Как и другие землепользователи на землях специального землепользования, воинские части как субъекты земельных правоотношений вправе предоставлять другим организациям и гражданам неиспользуемые земли для ведения сельского хозяйства, однако при условии, что такое предоставление не будет проведено в ущерб государственной и служебной тайне, если режим таковой присущ данной воинской части.

При необходимости для проведения учений и других мероприятий, связанных с нуждами обороны и безопасности, земельные участки временно используются по договорам с землепользователями.

В соответствии со ст. 18 Закона РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности» (в ред. от 10.01.2003)¹, выделение земельных участков и использование их под объекты космической инфраструктуры с прилегающими к ним зонами отчуждения осуществляются в соответствии с земельным законодательством (ст. 92—93 ЗК РФ).

7. Земли специального назначения. В земельном законодательстве не отработан должным образом правовой механизм управления некоторых видов использования земель специального назначения. В частности, землепользование атомных электростанций, в прилегающих местностях к которым должен осуществляться специальный режим обеспечения радиационной безопасности; землепользование полигонов по испытанию ядерного и иного оружия и др.

По своим особенностям данный вид землепользования можно отнести к рассмотренной выше классификации (правовому режиму земель промышленности, транспорта, связи и т.п.).

Вместе с тем с развитием производительных сил общества возникающие вновь виды использования земель порождают неизвестную ранее специфику, которая должна находить свое отражение в правовом регулировании нарождающихся новых земельных отношений.

¹ СЗ РФ. 1996. № 50. Ст. 5609; 2003. № 2. Ст. 167.

(?) Контрольные вопросы

1. Какой главный критерий положен в основу выделения категории земель специального назначения?

2. Почему невозможно дать исчерпывающую классификацию видов земель специального назначения?

3. Каково соотношение земель специального назначения с другими категориями земель?

4. Кто является субъектами права пользования землями специального назначения?

5. Какие факторы обуславливают правовой режим земель специального назначения?

6. Каковы основные виды режима земель специального назначения?

7. В чем заключается правовой режим охранных и иных специальных зон на землях специального назначения?

8. Каковы основные виды земель специального назначения и в чем критерии их отграничения друг от друга?

9. Каковы особенности правового режима земель промышленности?

10. В чем состоят особенности правового режима земель, предоставленных для горнодобывающей промышленности?

11. Каковы особенности правового режима земель, предоставленных для нужд транспорта?

12. Каковы особенности правового режима земель связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения?

13. В чем особенности правового режима земель обороны?

14. Каковы перспективы развития правового режима земель иного специального назначения?

ГЛАВА 15

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ ГРАЖДАНАМ

15.1. Особенности правового режима земель, принадлежащих гражданам

Правовой режим земель в российском законодательстве определяется, как правило, по их основному целевому назначению, являющемуся господствующим среди других целей. Например, главной целью использования категории земель сельскохозяйственного назначения является производство растениеводческой или животноводческой продукции, а размещение строений и сооружений на этих землях имеет вспомогательный характер. Для категории же земель поселений, наоборот, господствующей является цель размещения строений и сооружений согласно их генеральным планам.

Частные интересы в использовании земель противоположны публичным интересам, **хотя и совпадение** их возможно при оптимальном правовом управлении. Например, в рациональном использовании сельскохозяйственных угодий одинаково заинтересованы как фермер, так и государство, предоставившее ему эти угодья (ст. 2, 8, 9 Конституции РФ).

Сферу частного в использовании земель представляют земли, принадлежащие гражданам, что и вызывает необходимость в выделении их в особый вид по правовому режиму и 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 и комбинации. Например, в

нем можно выделить и индивидуальное, и коллективное землепользование, и нахождение земельных долей граждан в предприятиях смешанной формы собственности, и нахождение земельных участков в объединениях граждан, не обладающих правом собственности на данные участки.

Поскольку субъектами прав на землю являются граждане, обладающие единым правовым статусом (ограничение правоспособности и дееспособности их допускается только по особым законным основаниям), то правовой режим рассматриваемого вида земель является единым. В частности, имеются нормативно-правовые акты, устанавливающие единый порядок и основания прав граждан на землю, дискриминация которых является существенным нарушением закона, влекущим **ответственность** для виновных в этом лиц.

Разумеется, из этого правила, единообразного для всех граждан России, 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 исключительных случаях право на служебный земельный надел у работника сохраняется после прекращения трудовых отношений. Однако это особое исключение из всеобщих прав на землю продиктовано интересами стимулирования притока работников в те сферы, в которых испытывается недостаток рабочих рук. Не каждый, к примеру, пойдет на работу в лесоохрану, на отдаленные полустанки железных дорог, на находящиеся в безлюдных **местах** посты рыбоохраны и т.д. В силу этого применение института служебных земельных наделов не противоречит конституционному равноправию граждан на земельные права.

2. *Определенное влияние на правовой режим земель, принадлежащих гражданам, оказывает и категория земельного фонда, в которой находится участок, принадлежащий гражданину.* В частности, на **землях** сельскохозяйственного назначения участки предоставляются для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, ведения личного подсобного хозяйства, для сенокошения и т.д.; на **землях поселений** — под строительство индивидуальных жилых домов; на **землях специального назначения** (промышленности, транспорта и т.д.) — 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.* В частности, в круг объектов земельных **правоотношений**, где субъектами

ся граждане, обладающие правами на землю, входят и земельные доли, и права на земельные доли и на земельные участки, которые могут быть вкладом в хозяйственное общество и товарищество.

Если земельные участки как объекты прав граждан на землю определены в натуре на местности, имеют границы, обладание участками реально осязаемо (ограничением допуска на этот участок, установлением особого режима охраны участка и т.д.), то земельные доли, принадлежащие гражданам, а также права на них имеют условный характер и обретают реальные черты при выделе земельной доли в натуре на местности.

4. Характер использования земельных участков гражданами, которым принадлежат эти участки, сводится к двум основным видам: товарному и потребительскому.

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 общество, 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). Собственник фермерского хозяйства и производственных мощностей получает лишь прибыль от реализации продукции, производства работ и оказания услуг, результаты же его труда идут на удовлетворение нужд других лиц.

Потребительский характер использования земель выражается в том, что все или основные результаты такого использования предназначаются для удовлетворения личных 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 довольно относительна.

В практике хозяйственных отношений бывает, что граждане продают всю произведенную в личном подсобном хозяйстве продукцию. В таком случае отличие потребительского использования земель от товарного определяется, во-первых, степенью повторяемости (систематичности) такой формы использования; во-вторых, наличием или отсутствием государственной регистрации такой деятельности, поскольку незарегистрированная предпринимательская деятельность является незаконной.

Здесь можно также выявить два основных вида использования земель: растениеводческий и нерастениеводческий.

Как сельскохозяйственный, так и несельскохозяйственный характер нерастениеводческого использования гражданами земельных участков выражается в том, что почвенный покров земли здесь не эксплуатируется, а поэтому при строительстве соответствующих строений и сооружений он подлежит снятию и направлению для сельскохозяйственных целей в установленном законом порядке.

Однако в сельскохозяйственном нерастениеводческом использовании земель, в отличие от несельскохозяйственного, присутствуют нормы, имеющие аграрно-правовое содержание. В частности, содержание скота должно соответствовать ветеринарно-санитарным нормативам; складирование кормов должно отвечать растениеводческим правилам; складирование минеральных удобрений — нормативам охраны окружающей среды и т.д.

Суммируя изложенное, можно сделать¹ следующие основные выводы:

1. *Правовой режим земель, принадлежащих гражданам, обладает единством правового содержания, обусловленным единством правового статуса граждан Российской Федерации.*

2. *Этот правовой режим имеет специфические черты, позволяющие выделять его в самостоятельный вид.*

3. *Специфические черты правового режима земель, принадлежащих гражданам, обусловлены субъектным составом. Вместе с тем определенное влияние оказывают на них и особенности правового режима той категории земель, в которой расположены участки граждан.*

4. *Содержание правомочий граждан в отношении использования принадлежащих им земельных участков зависит от того, используются эти участки для товарного производства продукции или в потребительских целях, имеют растениеводческий или нерастениеводческий характер.*

5. *Объекты земельных правоотношений, участниками которых являются граждане, обладающие земельными участками, включают в себя не только земельные участки, но и земельные доли и земельные права как на участки, так и на эти доли.*

15.2. 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.

Эти обе позиции переплетаются друг с другом: основание правообладания земельным участком определяет пределы правомочий граждан в отношении земли, а данные 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, а эти полномочия не могут быть реализованы **иначе**, как при наличии права собственности на землю.

Виды прав граждан на землю можно подразделить по следующим основным критериям.

1. Право собственности на земельный участок, которое может возникнуть у граждан при наличии:

У 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 собственности: правил купли-продажи, соответствия формы договора купли-продажи типовому договору, соблюдения **или** нарушения прав иных лиц на преимущественную покупку данного участка и т.п.

Право собственности граждан на земельный участок может быть **односубъектными** **многосубъектным**. В частности, 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 сложное 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 ими в пределах, установленных законом.

Право владения земельным участком распространяется на его территорию, находящуюся в пределах границ данного участка. В частности, собственник вправе не допускать посторонних лиц на свой земельный участок или допускать ограниченный круг **лиц**; разрешать или не разрешать пользование объектами растительного мира, водоемами, **рас-**
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.

Право владения земельным участком ограничивается в интересах государства. Например, государственные инспекторы по охране земель не могут быть ограничены во входе на земельный участок, принадлежащий гражданину на праве собственности, если это вхождение совершается с целью осуществления установленных законом контрольных функций.

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. Например, 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, ограничено рамками закона в той степени, какая порождена необходимостью **недопущения** реализации частных интересов в **ущерб** общественным. В частности, при продаже совместным собственником земли своей доли в земельном участке продавец обязан не нарушать право **преимущественной** покупки этой **доли** другими совместными собственниками этой земли.

Предотвращение коллизии частных и публичных интересов при распоряжении земельными участками заложено и в правовом регулировании процедуры получения прав на земельный участок. В частности, подлежат специальной государственной регистрации права собственности **как** на землю, так и на недвижимость, расположенную на земельном участке; сделки, совершаемые с землей; изменения 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 и товариществах, а также в общей совместной собственности, где доли не выделены и для реального обладания земельным участком необходимо проведение определенных юридических и технических действий.

2. Вещные права граждан на земельные участки. Содержание этих вещных прав рассмотрено ранее, остановимся лишь на особенностях этих правомочий:

✓вещные права граждан на земельные участки можно подразделить прежде всего на *периоды их действия*, в связи с чем выделяется пожизненное наследуемое владение, постоянное (бессрочное) пользование и временное пользование. 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 временного промежутка;

✓вещные права граждан на землю *определены законом*, а поэтому не допускается установление режима этих отношений как в административном, так и в договорном порядке. Например, муниципальные органы управления не имеют права отменить наследство при пожизненном владении земель, 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.

3. 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. В частности, незаконными следует считать условия договора аренды земельного участка, предназначенного для ведения сельского хозяйства, предусматривающие строительство на нем деревообрабатывающего цеха, поскольку это приведет к **нецелевому** использованию земель.

Обязательственные земельные правоотношения возникают и из договоров совместной деятельности, из учредительных договоров о создании хозяйственных обществ и товариществ, а также некоммерческих объединений, например при создании кондоминиумов и др.¹

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 и товарищества, в которые **вносятся** в качестве вкладов земельные участки граждан, что дает возможность другим гражданам осуществлять участие в использовании этого суммированного земельного массива) и некоммерческого типа (например, кондоминиумы, товарищества домовладельцев и др.), а также не связанные с созданием таковых организаций (например, индивидуальная или коллективная аренда земельных участков).

15.3. 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 и связь с законом. Например, смерть **гражданина** как основание прекращения права пользования земельным участком, во-первых, должна быть подтверждена соответствующим свидетельством о смерти, а во-вторых, эти материалы должны быть представлены в соответствующий государственный или муниципальный орган для решения вопроса на предмет прекращения права пользования этим участком.

¹ Федеральный закон от 15.06.1996 № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» (в ред. от 21.03.2002) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2963; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 12. Ст. 1093.

Как юридические факты основания возникновения, изменения и прекращения прав граждан на земельные участки определены в **законодательстве** исчерпывающе и расширительному толкованию не подлежат. В частности, если основание изъятия земельного участка, используемого нерационально, определяют два признака (нецелевое использование участка либо ухудшение его состояния), то это основание нельзя расширять, включая в него, к примеру, отсутствие возрастания плодородия почвенного слоя этого участка.

Основаниями возникновения, изменения и прекращения прав граждан на земельные участки являются:

- *события*, т.е. обстоятельства, имеющие объективный характер, которые:

- ✓ возникают помимо воли граждан, претендующих на получение земельного участка либо владеющих ими. 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 лица, **которому** оно принадлежит, а поэтому ухудшение природных свойств этого участка является, как правило, следствием неправильного или неумелого использования этого участка;

- *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 с заявлением в соответствующий уполномоченный муниципальный орган включает заявителя в правоотношения по получению земельного участка; принятие решения данным муниципальным органом по предоставлению земельного участка **является** основанием возникновения прав **на** земельный участок;

- ✓ **бездействия**, выражающегося в непринятии определенных мер лицом, обязанным принимать данные меры. Например, невостребование земельной доли работником реформируемого сельскохозяйственного предприятия влечет за собой сохранение этой доли за сельскохозяйственным предприятием на три года, а повторное в течение этих лет **невостребование** — сохранение доли за сельскохозяйственным предприятием **еще** на три года.

При этом для возникновения, изменения и прекращения прав граждан на **землю** имеет значение поведение как самих граждан, так и других лиц. Например, передачей своей земельной доли на условиях ренты и пожизненного содержания граждане — работники сельскохозяйственного предприятия изменяют содержание своих **прав** на эту земельную долю; предъявлением иска об установлении **сервитута** на соседнем земельном участке другое лицо изменяет, в случае удовлетворения этого иска, 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 соответствующем специально уполномоченном государством органе).

При этом один и тот же юридический факт может играть как правовозникающую, так и правоизменяющую **или** правопрекращающую **роль**. Например, передача земельного **участка** по наследству играет одновременно правообразующую роль (возникновение прав наследника на земельный участок) и правопрекращающую роль (прекращение этого права у наследодателя участка).

Если события как юридические факты, **являющиеся** основаниями возникновения, изменения и прекращения прав граждан на землю, не поддаются юридически значимой классификации, то поведение людей, служащее в качестве таковых фактов, можно классифицировать на правомерное и неправомерное. В частности, правомерной является совершаемая с соблюдением всех процедурных правил сделка сдачи земельного участка в аренду; неправомерным поведением можно считать нарушение правил предпринимательской деятельности, повлекшее за собой приостановку в установленном порядке использования земельного участка, для которой он предоставлен.

Рассмотрим по отдельности *основания*, по которым происходит возникновение, изменение или прекращение прав граждан на землю.

1. Административные акты, издаваемые уполномоченными на то государственными или административными органами.

К числу правоустанавливающих актов 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 о предоставлении земельного участка работнику в качестве служебного земельного надела.

К числу правопрекращающих актов относится изъятие земельного участка, используемого нерационально, т.е. либо не по целевому назначению, либо с возникновением негативных последствий (существенное снижение плодородия или значительное ухудшение экологической обстановки на участке (ст. 285 ГК РФ).

2. *Судебные решения по земельным спорам* также могут играть роль правознижающих, правоизменяющих и правопрекращающих фактов. 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 положительное 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 к исполнению, 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.

3. В определенной мере являются фактами, влияющими на предоставление земельных участков гражданам, *решения местных сходов, референдумов и иных форм местной демократии*, поскольку отрицательное мнение жителей данного местного самоуправления должно учитываться соответствующими государственными или муниципальными органами.

4. *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:

✓ сделки, в результате которых граждане приобретают весь круг правомочий по владению, пользованию и распоряжению земельными участками в рамках, предусмотренных законом или условиями договора. Например, в результате договора мены между собственниками земельных участков последние имеют собственность, а значит, и весь спектр правомочий собственника в отношении вновь приобретенного участка; в результате передачи земельного участ-

ка в аренду правомочия арендатора практически сводятся к получению, права владения и пользования земельным участком; приобретение земельных участков для индивидуального жилищного строительства на торгах;

✓ 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, предоставляет подрядчику ограниченное право пользования участком, во-первых, на период строительства этого здания, во-вторых, для ограниченного круга действий: складирование материала, проведение строительных работ и др¹.

5. *Правовой режим объектов*, являющихся недвижимостью и располагающихся на земельном участке, принадлежащем гражданам. Например, в существующей застройке в кондоминиуме земельные участки, на которых расположены жилые здания и иные объекты **недвижимости**, входящие в состав кондоминиума, передаются в общую долевую собственность², 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 возведением жилых домов на землях сельскохозяйственного назначения земли, на которых возведено это жилье, переходят в категорию земель поселения, а у собственников или нанимателей этих домов возникают обязанности и права по содержанию придомовых территорий, обеспечению их санитарного благополучия; в случае бесхозяйственного содержания жилых домов последние могут быть изъяты (ст. 293 ГК РФ), а значит, к новому собственнику перейдут и права на земельный участок под этими бесхозяйно содержимыми домами.

¹ См.: ст. 13 Федерального закона от 26.01.1996 № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» (в ред. от 26.11.2001) (СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 411; 2001. № 49. Ст. 4553), где к нормам, регулирующим сделки с земельными участками, применяются нормы этой части ГК РФ в той мере, в какой их оборот допускается земельным законодательством.

² Часть 1 ст. 11 Федерального закона от 15.06.1996 № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» (в ред. от 21.03.2002) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2963; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 12. Ст. 1093.

6. Поскольку земля представляет собой часть природной среды с находящимися на ней природными объектами (водоемами, лесами, 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*. Так, водопользователь-гражданин вправе использовать водные объекты для собственных нужд или для осуществления предпринимательской деятельности (ст. 27 ВК РФ), а права на обособленные водные объекты определяются не только водным, но и земельным и гражданским законодательством (ст. 45 ВК РФ), право водопользования порождает и право землепользования прибрежными полосами определенных размеров.

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 природоресурсовыми основаниями, что накладывает определенную специфику на правовой режим земель, принадлежащих гражданам.

Кроме того, порядок предоставления земельных участков гражданам можно подразделить на обычный и преимущественный. Если, к примеру, притязания нескольких граждан на садово-огородные участки возникают при дефиците земли в данной местности, то первоочередным правом на получение такого участка обладают многодетные семьи¹.

В силу этого российское законодательство содержит значительное число нормативных актов об основаниях предоставления земельных участков гражданам.

15.4. Законодательство России о правах граждан на земельные участки

По ныне действующему законодательству России имеется множество нормативно-правовых актов, предусматривающих порядок возник-

¹ Пункт «г» Указа Президента РФ от 05.05.1992 №431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» (в ред. от 25.02.2003) // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 19. Ст. 1044; СЗ РФ. 2003. № 9. Ст. 851.

новения 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** нормативно-правовых актов детально.

1. Право граждан на ведение крестьянского (фермерского) хозяйства предусмотрено ст. 73, **257—259** ГК РФ, ст. 81 ЗК РФ и Федеральным законом от **11.06.2003** № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»¹, во исполнение которых **действует** ряд специальных нормативно-правовых актов. Например, постановление Правительства РФ от **18.12.1996** № 1499 «О Федеральной целевой программе развития крестьянских (фермерских) хозяйств и кооперативов на **1996—2000** годы»² и другие нормативные акты.

Статьей 80 ЗК РФ для создания и расширения крестьянских (фермерских) хозяйств и других сельскохозяйственных целей в составе земель сельскохозяйственного назначения создается фонд перераспределения земель.

Поскольку сфера **сельскохозяйственного** производства отличается повышенной наукоемкостью, что требует повышенной квалификации граждан, претендующих на получение земельных участков для данного **вида** предпринимательской деятельности, в предоставлении земель для этой цели установлен законом конкурсный отбор, преследующий цель допуска к «крестьянствованию» наиболее подходящих для этого лиц (ст. 81 ЗК РФ).

Таких конкурсно-квалифицирующих правил не существует при решении вопроса о правах на земельный участок в иных формах землепользования, поскольку все они не носят частнопредпринимательского характера в использовании земель для сельскохозяйственных целей.

Граждане могут осуществлять это право путем создания крестьянского (фермерского) хозяйства. Фермерское **хозяйство** представляет собой объединение граждан, связанных родством и (или) свойством, имеющих в общей собственности имущество и совместно осуществляющих производственную или иную хозяйственную деятельность (производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию сельскохозяйственной продукции), основанную на их личном участии.

Фермерское хозяйство может быть создано одним гражданином. Оно осуществляет предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, к которому применяются правила ГК РФ.

¹ СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.

² СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 157.

Фермерское хозяйство может признаваться сельскохозяйственным товаропроизводителем в соответствии с законодательством РФ.

Граждане могут осуществлять свою **деятельность** в соответствии с Федеральным законом от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». Статьей 3 этого Закона существенно расширены права на создание фермерского хозяйства.

Важно отметить и то, что ст. 23 ГК РФ предусматривает, что деятельность крестьянского (фермерского) хозяйства осуществляется без образования юридического лица, с определением статуса главы такого хозяйства как индивидуального предпринимателя.

Крестьянское 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.

Право на создание крестьянского хозяйства и на получение земельного участка для этих целей имеет каждый дееспособный гражданин России, достигший 18-летнего возраста, имеющий опыт работы в сельском хозяйстве и сельскохозяйственную квалификацию либо прошедший специальную подготовку. В случае наличия нескольких претендентов преимущественное право на получение земельного участка имеют граждане, проживающие в данной местности.

На получение имущественных паев имеют право:

- ✓ работники сельскохозяйственных коммерческих организаций (предприятий), в том числе уволенные по сокращению численности работников после 1 января 1992 г. и до момента возникновения права на имущественный пай. В их число не включаются временные, сезонные работники, а также лица, работающие по гражданско-правовым договорам, и совместители, основное место работы которых находится в другой организации (предприятии);

- ✓ пенсионеры сельскохозяйственных коммерческих организаций (предприятий);

- ✓ работники **отделов** социальной сферы, расположенных на территории сельскохозяйственной коммерческой организации (предприятия), и лица, работавшие в хозяйстве в прошлые годы, но не подпадающие ни под одну из вышеперечисленных категорий (лица, долгие годы проработавшие в хозяйстве и уволенные по собственному желанию, в порядке перевода и т.п.), по решению общего собрания участников (членов) этой организации (предприятия) или представителей собственников;

✓ наследники лица, имевшего право на получение имущественного пая, но умершего к моменту выдачи свидетельства (в течение установленного срока исковой давности).

Граждане имеют право на получение имущественных паев в нескольких сельскохозяйственных коммерческих организациях (предприятиях) **В** случае, если такие решения приняты в каждой из этих организаций (предприятий) правомерно. Всем собственникам земельных долей при наличии заявлений от них выдаются свидетельства.

На получение в собственность земельных долей имеют право:

✓ работники сельскохозяйственной коммерческой организации (предприятия), в том числе уволенные из этой организации (предприятия) по сокращению численности работников после 1 января 1992 г. и до момента возникновения права собственности на земельную долю в соответствии с настоящими рекомендациями. В их число не включаются временные, сезонные работники, а также лица, работающие по гражданско-правовым договорам, и совместители, основное место работы которых находится в другом хозяйстве;

✓ пенсионеры, вышедшие на пенсию в сельскохозяйственной коммерческой организации (предприятии) и проживающие на ее территории, в том числе получающие пенсии по случаю потери кормильца, по инвалидности, по уходу за инвалидами и др.;

✓ пенсионеры, проживающие на территории, переданной сельскохозяйственной коммерческой организации (предприятию) в результате реорганизации, но вышедшие на пенсию в том хозяйстве, в пользовании которого эти земли находились ранее;

✓ лица, занятые в социальной сфере на селе (работники предприятий и организаций здравоохранения, культуры, быта, связи, торговли и общественного питания, образовательных учреждений, расположенных на территории сельскохозяйственной коммерческой организации (предприятия));

✓ временно отсутствующие работники сельскохозяйственной коммерческой организации (предприятия);

✓ кооперативы граждан — для садоводства, животноводства и огородничества;

✓ колхозы, совхозы, другие сельскохозяйственные государственные, кооперативные, общественные предприятия и организации, совместные сельскохозяйственные предприятия — для сельскохозяйственного производства;

✓ научно-исследовательские, учебные и другие сельскохозяйственные учреждения, сельские производственно-технические училища и общеобразовательные школы — для исследовательских, учебных це-

лей, пропаганды передового опыта и для сельскохозяйственного производства;

✓ несельскохозяйственные предприятия, включая совместные предприятия, учреждения и организации, религиозные организации, — для ведения подсобного сельского хозяйства.

2. Право граждан на ведение предпринимательской деятельности (ст. 34 Конституции РФ) регламентировано в отношении прав на землю специальным кругом нормативно-правовых актов. Анализ их показывает, что:

✓ **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**, представляющая собой специальную акцию государства, направленную на избирательное реформирование отношений собственности, осуществляемое при помощи особых процедур купли-продажи определенных объектов при участии в организации этих сделок специально уполномоченных органов государства;

✓ **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 потребительского сельскохозяйственного производства объединено как в дореформенном, так и в пореформенном российском законодательстве названием «личное подсобное хозяйство» (ЛПХ)¹.

¹См.: Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ *О личном подсобном хозяйстве» // СЗ РФ. 2003. № 28. 2881.

Данное название определяет, во-первых, потребительский характер использования земель, при котором производимая сельскохозяйственная продукция поступает для удовлетворения личных потребностей гражданина, а поэтому нет необходимости в государственной регистрации деятельности по ведению ЛПХ; во-вторых, вспомогательный характер к основной деятельности граждан, ведущих ЛПХ, выражающейся в работе по трудовому договору на предприятиях, в учреждениях или организациях, либо в ведении предпринимательской деятельности.

Поддержка ведения личного подсобного хозяйства установлена для органов исполнительной власти **РФ, субъектов РФ** и органов местного самоуправления в качестве приоритетной задачи и намечено принятие федерального законодательства, определяющего единый правовой режим этого **вида** прав граждан на земельные участки.

4. Кроме потребительского ведения сельскохозяйственного **производства** земельные **участки** могут принадлежать гражданам для удовлетворения иных нужд: жилищных, гаражных, для отдыха и др.

В силу изложенного можно выделить две группы нормативно-правовых актов, регулирующих землепользование граждан потребительского целевого назначения:

- ведение ЛПХ 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** ЛПХ могут состоять как из основного, так и вспомогательного землеуладения. Например, для граждан, осуществляющих **эксплуатацию** земельных участков для ведения индивидуального или **коллективного** животноводства, предусмотрена возможность получения **земельных** участков для сенокошения и выпаса скота;

- 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 или общественных нужд. **В частно-**

сти, по желанию собственника сносимого дома или нанимателя квартиры в сносимом доме сносимый дом может быть перенесен и восстановлен на новом месте, т.е. на другом земельном участке (ст. 138, 139 ЖК РСФСР). В результате происходит предоставление земельного участка с переносом строения, т.е. новое землевладение с прежним объектом недвижимости;

✓ предоставление земельного участка для вновь строящегося жилого дома. Земельный участок для этих целей предоставляется по заявлению гражданина в черте поселений, а при недостатке свободных земель в пределах этой черты — 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 (ЖСК), 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 кондоминиумы, под которыми понимаются объединения домовладельцев для совместного управления и обеспечения эксплуатации комплекса недвижимого имущества (ст. 1 Федерального закона «О товариществах собственников жилья»).

Изложенное позволяет сделать вывод о том, 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 их числу относятся использование земельных участков для отдыха (организация садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан)¹, 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

¹ См.: Федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (в ред. от 21.03.2002) // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801; 2000. № 48. Ст. 4632; 2002. № 12. Ст. 1093.

без образования юридического лица (ст. 1041—1054 ГК РФ). Например, объединение граждан для строительства кладовых по хранению продуктов (овощных ям) и для удовлетворения иных личных потребностей через совместную деятельность без образования юридического лица.

Возникновение права граждан на участки можно подразделить на две большие группы оснований.

К первой группе оснований возникновения прав граждан на земельные участки относятся устанавливаемые государством права, исходя из **определенных социальных целей**. Например, преимущественное предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к ним¹, предусмотрено законом в качестве компенсационной меры людям, много сделавшим для обеспечения государственных интересов в этих регионах с неблагоприятными условиями.

Законом РФ от 15.01.1993 №4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров орденов Славы» (в ред. от 13.07.2001)², Постановлением Верховного Совета РФ от 23.12.1992 № 4202-1 (в ред. от 30.06.2002) утверждено Положение о службе в органах внутренних дел³.

Другая группа оснований возникает из обычных оснований 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 общие требования гражданского и земельного законодательства.

Если законом не оговорено иное, при приобретении гражданами прав на земельные участки применяются общие основания (сделки, административные акты о предоставлении земель, судебные решения 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 сель-

¹ Указ Президента РФ от 25.02.2003 № 250 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента РФ» // СЗ РФ. 2003. № 9. Ст. 851.

² ВСНД и ВС РФ. 1993. № 7. Ст. 247; СЗ РФ. 1996. № 32. Ст. 3838; 2000. № 33. Ст. 3348; 2001. № 29. Ст. 2953.

³ ВВС РФ. № 7. Ст. 247; СЗ РФ. 1996. № 32. Ст. 3838; 2000. № 33. Ст. 3348; 2001. № 29. Ст. 2953; 2002. № 27. Ст. 2620; № 30. Ст. 3033.

скохозяйственных 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 малочисленных народов и этнических групп, интересы которых подлежат учету даже на землях природно-заповедного значения.

В частности, коренные малочисленные народы Севера, насчитывающие около 200 тыс. человек, представляют собой этническую группу, условия и образ жизни которой имеют существенную специфику¹. В связи с этим необходимо сохранить систему их жизнеобеспечения — традиционную среду обитания и хозяйствования². Для этой цели установлена для государственных и муниципальных органов обязанность определить в местах проживания и хозяйственной деятельности этих малочисленных народов территории традиционного природопользования, из которых передавать бесплатно олени пастбища и другие угодья родовым общинам и семьям из числа этих народностей³.

¹ См.: Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972; Перечень районов проживания малочисленных народов Севера, утв. постановлением Правительства РФ от 11.01.93 № 22 (в ред. от 23.01.2000) // САПП РФ. 1993. № 3. Ст. 176; СЗ РФ. 2000. № 5. Ст. 529.

² Пункты 1, 2 Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2000 года», утв. постановлением Правительства РФ от 13.09.1996 № 1099 (в ред. от 12.02.1998) // СЗ РФ. 1996. № 39. Ст. 4566; 1998. № 8. Ст. 961.

³ Указ Президента РФ от 22.04.1992 № 397 «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 18. Ст. 1009.

Наконец, специфический режим установлен и для приобретения прав на землю гражданами, являющимися членами казачьих организаций¹, для управления делами которых создано в Администрации Президента РФ специальное Главное управление¹. Члены казачьих обществ привлекаются к государственной и иной службе², а те из них, которые взяли на себя в установленном порядке обязательства по несению государственной и иной службы либо переселились в пограничные районы РФ, имеют право на бесплатное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства и ведения личного подсобного хозяйства³.

Постановлением Правительства РФ от 25.05.1994 № 533 «О льготах для граждан, переселяющихся для работы в сельскую местность» (в ред. от 24.12.2000)⁴ 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.

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 нормативно-правовыми актами субъектов РФ.

Общая **площадь** земельных участков, закрепленных за семьей в качестве служебного земельного надела и для ведения личного подсобного хозяйства, не должна превышать установленную норму.

¹ Положение «О Главном управлении казачьих войск при Президенте Российской Федерации», утв. Указом Президента РФ от 11.12.1996 № 1673 (в ред. от 12.02.1998) // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5766; 1998. № 7. Ст. 827; постановление Правительства РФ от 06.06.1996 № 667 «Об утверждении Положения о порядке формирования целевого земельного фонда для предоставления земель казачьим обществам, включенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и режиме его использования» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 5023; см. также: Указ Президента РФ от 15.07.1992 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации "О реабилитации репрессированных народов в отношении казачества"» // ВВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1429.

² Указ Президента РФ от 16.04.1996 № 563 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе» (в ред. от 11.12.1996) // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5766.

³ Указ Президента РФ от 16.04.1996 № 564 «Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы» (в ред. от 25.02.2003) // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1955; № 25. Ст. 3003; 2003. № 9. Ст. 851.

⁴ СЗ РФ. 1994. № 6. Ст. 607; 2001. № 1 (ч. 2). Ст. 130.

(?) Контрольные вопросы

1. В чем специфика правового режима земель, принадлежащих гражданам?
2. Чем отличается товарный характер использования земель от потребительского?
3. В чем специфика растениеводческого вида использования земель и чем она отличается от не растениеводческого?
4. Какова классификация видов прав граждан на землю в зависимости от видов объектов, принадлежащих гражданам?
5. В чем специфика правомочий собственности граждан на земельные участки?
6. Каковы вещные права граждан на земельные участки и в чем их содержание?
7. Каковы 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. В чем состоят особенности правового режима земель, используемых для ведения предпринимательской деятельности?
12. Каковы особенности правового режима земель, используемых гражданами в своих потребительских целях?
13. В чем состоят особенности приобретения гражданами прав на земельный участок в зависимости от правового статуса приобретателей?
14. Каковы особенности приобретения гражданами прав на земельные участки в зависимости от местностей, в которых они находятся, и связанные с этим обстоятельства?

ГЛАВА 16

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ

16.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель особо охраняемых территорий и объектов

К землям особо охраняемых территорий относятся земельные участки, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение¹, которые изъяты постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и гражданского оборота и для которых установлен особый правовой режим (ст. 94 ЗК РФ).

К землям особо охраняемых территорий относятся земельные участки: природно-заповедного фонда; природоохранного назначения; оздоровительного назначения; рекреационного назначения; историко-культурного назначения.

Порядок отнесения использования и охраны земель особо охраняемых территорий федерального значения устанавливается Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ на основании федеральных законов.

Особо охраняемые природные территории федерального значения (к ним относятся территории всех государственных природных заповедников и национальных парков, территории некоторых государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов) являются федеральной собственностью.

¹ Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (в ред. от 30.12.2001) // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024; 2002. № 2. Ст. 133.

Особо охраняемые природные территории регионального значения (к ним относятся территории некоторых государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов) являются собственностью субъектов РФ.

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 реквизиция не производится, то эти собственники не могут осуществлять деятельность, которая противоречит целям и задачам особо охраняемых территорий.

Порядок отнесения использования и охраны земель особо охраняемых территорий регионального и местного значения устанавливается органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления на основании федеральных законов, законов субъектов РФ и нормативно-правовых актов органов местного самоуправления.

Субъекты РФ и муниципальные образования могут устанавливать иные категории особо охраняемых территорий (парки, зеленые зоны, природные ландшафты, заповедники и др.).

К землям природно-заповедного фонда относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, дендрологических парков, природных парков, ботанических садов.

В состав земель природно-заповедного фонда включаются земельные участки с природными комплексами и объектами, имеющими особое экологическое, научное, эстетическое, культурное и рекреационное значение. На указанных выше землях запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная законами РФ и субъектов РФ. На других землях природно-заповедного фонда допускается ограниченная хозяйственная и рекреационная деятельность в соответствии с установленным для них режимом. Изъятие земель природно-заповедного фонда для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

В местах проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и этнических общностей в случаях, предусмотренных законами РФ и субъектов РФ, на землях природно-заповедного фонда допускается традиционное экстенсивное природопользование,

не вызывающее антропогенной трансформации охраняемых природных Комплексов.

Для обеспечения режима функционирования объектов природно-заповедного фонда могут устанавливаться **охранные** зоны с запрещением в пределах этих зон любой деятельности, отрицательно влияющей на природные комплексы особо охраняемых природных территорий.

Земельные участки в пределах охраняемых зон у землепользователей не изымаются и используются ими с соблюдением установленных для этих участков ограничений.

Для оценки состояния природно-заповедного фонда ведется государственный кадастр этих **территорий**¹. Особо охраняемые природные территории — это участки земли водного пространства, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Правовой режим этих земель определяется Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»², Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (в ред. от 30.12.2001) и Федеральным законом от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»³, ЗК РФ.

Этим землям присущи общие и специфические признаки. Общими признаками обладает любой **земельный** участок: он является неотъемлемой частью природы, находящейся в сфере эколого-правового регулирования; играет определенную экономическую и экологическую роль в обществе, которая закреплена нормами земельного законодательства; обладает территориальной неперемещаемостью; обозначен в порядке землеустроительных действий на местности. Специфические признаки присущи определенным категориям и видам земель, а также земельным угодьям, что обуславливает их дифференцированный правовой режим. Так, курорты обладают природными лечебными ресурсами и климатом, используемыми для лечения и профилактики заболеваний

¹ См.: постановление Правительства РФ от 19.10.1996 № 1249 «О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых территорий» // СЗ РФ. 1996. № 44. Ст. 5014.

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

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 ЗК РФ ввиду определенной общности их правового режима.

Эта общность выражается в особой правовой охране данных земель и находящихся на них природных объектов (разд. 9 «Организация охраны особо охраняемых природных территорий», ст. 33—35 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ) и в особом правовом режиме использования. Общность правового режима данных земель порождена типичными для них причинами:

✓ *отнесением к объектам общенационального достояния* в силу особой ценности для государства и для общества;

✓ *необходимостью* исключения из активной хозяйственной деятельности в силу особой ценности природно-исторических объектов. Например, деятельность предприятий, осуществляющих разработку полезных ископаемых, несовместима с сохранением уникального природного ландшафта. Устранение данного экономико-экологического противоречия, когда экономические интересы предпринимателей осуществляются в ущерб экологическим интересам общества, возможно только путем прекращения деятельности горнодобывающего предприятия;

✓ *наличием перспективной цели* — исключения земель 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;

✓ *необходимостью правового управления* 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, субъектов РФ); памятники природы (федерального и регионального значения, субъектов РФ); дендрологические парки и ботанические сады (федерального и регионального значения); лечебно-оздоровительные местности и курорты (федерального, регионального и местного значения) образуются Правительством РФ, регионального значения — по постановлению исполнительных органов субъектов РФ, местного значения — по решению органов местного самоуправления, по представлению специально уполномоченных на то органов;

✓ *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, микрорезерваты 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.

16.2. Правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов

К землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, дендрологических парков, ботанических садов, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов (ст. 95 ЗК РФ).

1. Государственные природные заповедники (ст. 6—9 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ)¹. Они расположены на землях природно-заповедного фонда. Ими являются изъятые полностью из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, вода, 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. Они имеют 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.

Земля, воды, недра государственных природных заповедников со всеми находящимися в их пределах объектами растительного и жи-

¹ См.: Положение о государственных природных заповедниках, утв. постановлением Правительства РФ от 18.12.1991 № 48 (в ред. от 23.04.1996) // СЗ РФ. 1992, № 4; 1995. № 2. Ст. 190; 1996. № 18. Ст. 2153.

вотного мира, историко-культурными и другими объектами недвижимости полностью и безвозмездно предоставляются заповедникам в бессрочное (постоянное) пользование.

Имущество государственных природных заповедников является федеральной собственностью. 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 жилых домов и квартир, зданий, 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 среды.

Государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства РФ с согласия субъектов РФ на отнесение его земель к объектам федеральной собственности.

Решение об образовании охранной зоны заповедника принимается органом исполнительной власти субъекта РФ.

На территории природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая режиму, установленному в Положении о нем.

На территории заповедников допускается деятельность, которая направлена:

- ✓ на сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление 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 контрольно-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 состоянии¹.

Статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, которые входят в международную систему биосферных резервов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг. Положение о них утверждается государственными органами.

Государственные природные заповедники являются юридическими лицами и финансируются за счет средств федерального бюджета.

2. Национальные парки (ст. 12—17 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ). Они размещены на землях природно-заповедного фонда (ст. 95 ЗК РФ). Национальные парки² являются природоохранными, эколого-просветительскими учреждениями федерального значения, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и которые предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

Земли и другие природные объекты закрепляются за ними в бесспорное (постоянное) пользование³.

В отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки других пользователей земли.

Основными задачами национальных парков являются:

- сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;
- сохранение историко-культурных объектов;
- создание условий для регулируемого туризма и отдыха;
- разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения;
- осуществление экологического мониторинга;

¹ См.: Положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, утв. постановлением Правительства РФ от 07.12.1996 № 1426 // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5799.

² См.: постановление Правительства РФ от 10.08.1993 № 769 «Об утверждении Положения о национальных природных парках» // САПП РФ. 1993. № 34. Ст. 3180.

³ См.: постановление Правительства РФ от 03.08.1996 № 926 «Об утверждении Положения о порядке предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха» // СЗ РФ. 1996. № 33. Ст. 3999.

- восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Национальные парки учреждаются по постановлению Правительства РФ с согласия субъектов РФ.

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 регулируемое посещение; познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка; рекреационная, предназначенная для отдыха; охраны историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения; обслуживания посетителей (палаточных лагерей, иных объектов туристского сервиса и т.п.); хозяйственного назначения, в пределах которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.

На территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая противоречит установленному для них правовому режиму.

Национальные парки являются юридическими лицами и финансируются за счет федерального бюджета.

3. Природные парки (ст. 18—21 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ). Они находятся на землях природно-заповедного фонда.

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 предназначенными для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

Территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях — на землях иных пользователей.

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.⁴

Решение об образовании природных парков принимают исполнительные органы государственной власти субъектов РФ по представлению специально уполномоченных на то органов и по согласованию с органами местного самоуправления.

Природные парки являются юридическими лицами и финансируются за счет средств субъектов РФ.

На территориях природных парков устанавливаются различные режимы охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков. На их землях могут быть выделены различные функциональные зоны (природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и др.).

4. Государственные природные заказники (ст. 22—24 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ)¹. Они расположены на землях природно-заповедного фонда. Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса. Заказники могут быть федерального, регионального значения и субъектов РФ. Они могут иметь различный профиль: комплексный (ландшафтный), предназначенный для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов); биологический (ботанический и зоологический), предназначенный для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношении; палеонтологический, предназначенный для сохранения ископаемых объектов; гидрологический (болотный, озерный, речной, морской), предназначенный для сохранения и восстановления ценных водных объектов и комплексов неживой природы.

Подчиненность и порядок финансирования государственных природных заказников федерального, регионального значения и субъектов РФ определяется органами исполнительной власти соответствующих 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 конкретного заказника определяются Положением о нем, утвержденном специально уполномоченными на то органами.

¹ См.: Примерное Положение о государственных природных заказниках от 10.01.1996 // Сборник нормативных актов по экологическому праву России. М., 1992. С. 656—659.

5. Памятники природы (ст. 25—27 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ)¹. Земли, занятые памятниками природы, относятся к землям природно-заповедного фонда. Памятниками природы являются уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношениях природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. Памятники природы могут быть федерального, регионального значения и субъектов РФ.

Цель объявления указанных объектов памятниками природы — полное изъятие их из хозяйственного использования.

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 удостоверяется особым правовым документом — паспортом, в котором закрепляются правила содержания памятника;
- каждый памятник обозначается на местности знаками в соответствии с границами, нанесенными на карту пользователей земли;
- на территории расположения памятника природы запрещается, всякая деятельность, угрожающая их сохранности.

Землепользователи, на участках которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима их охраны.

6. Дендрологические парки и ботанические сады (ст. 28—30 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ). Они расположены на землях природно-заповедного фонда. 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. Терри-

¹ См.: Примерное Положение о памятниках природы от 16.01.1996 № 20 // Сборник нормативных актов по экологическому праву России, М., 1997. С. 660.

тории **дендрологических** парков и ботанических садов предназначены 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.

Дендрологические парки и ботанические сады могут быть как федерального, так и регионального значения и образуются соответственно решениями представительных и исполнительных органов власти РФ или субъектов РФ.

Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на различные функциональные зоны: экспозиционную, посещение которой разрешается их администрацией; научно-экспериментальную, доступ в которую имеют научные сотрудники; административную.

Задачи, научный профиль, юридический статус, организационное устройство, особенности режима конкретного дендрологического парка и ботанического сада определяются положениями, утвержденными для них соответствующими органами исполнительной власти, принявшими решения об их образовании.

7. Земли природоохранного назначения. В состав земель природно-заповедного фонда включаются земельные участки с природными комплексами и объектами, имеющими особое экологическое, научное, эстетическое, культурное и рекреационное значение. К ним относятся земли водоохранных зон, рек и водоемов, запретных и нерестоохранных полос; занятые лесами, выполняющими защитные функции; земли зон, округов санитарной охраны; занятые уникальными типичными и редкими ландшафтами; занятые противоэрозийными и полезащитными лесонасаждениями; другие земли, выполняющие природоохранные функции (ст. 97 ЗК РФ).

На землях природоохранного назначения допускается по согласованию со специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды ограничение хозяйственной деятельности при условии соблюдения установленного режима охраны этих земель.

В местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп законами РФ и субъектов РФ устанавливается порядок использования земель природоохранного назначения, обеспечивающий сохранение необходимых условий для жизни и осуществления хозяйственной деятельности этих народов и этнических групп.

8. Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов. К этим землям относятся **земли** лечебно-оздоровительных местностей и курортов, 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. К ним относятся земли курортных зон и лечебно-оздоровительных местностей, т.е. земли, обладающие природными лечебными свойствами, минеральными источниками, залежами лечебных грязей, климатическими и иными условиями, благоприятными для профилактики и лечения заболеваний и для отдыха населения (ст. 96 ЗК РФ).

Цель придания специального правового статуса данным землям — особая их охрана для сохранения природных свойств и лечебных средств **курортов** и **лечебно-оздоровительных местностей**, для профилактики и лечения населения.

Согласно Федеральному закону от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»¹ природными лечебными ресурсами являются минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха.

Лечебно-оздоровительная местность — это территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения.

Курорт — это освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми 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, но также и 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.

Для предохранения земель оздоровительного назначения от порчи, загрязнения и преждевременного истощения в лечебно-оздоровитель-

¹ СЗ РФ. 1995. №9. Ст. 713.

ных местностях и курортах устанавливаются округа санитарной (горно-санитарной) охраны, в которых 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 среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению.

На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

Обеспечение установленного режима санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется в первой зоне — пользователями, во второй и третьей зонах — пользователями, землепользователями и проживающими в этих зонах гражданами.

Земельные участки, на которых устанавливаются указанные зоны, за исключением первой, у землепользователей не изымаются, но в их пределах вводится особый режим использования земель, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон.

9. Земли рекреационного назначения. К землям рекреационного назначения относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности населения. В их состав входят выделенные в установленном порядке участки земли, на которых находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, турбазы и т.д. (ст. 98 ЗК РФ).

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. Они выделяются по согласованию с пользователями земель и могут подлежать изъятию;

✓ земли пригородных зеленых зон и земельные массивы, находящиеся за пределами городской черты, занятые зелеными насаждениями, выполняющими защитные и санитарно-гигиенические функции, являющиеся местом отдыха населения.

10. Земли историко-культурного назначения¹. К землям историко-культурного назначения относятся земельные участки:

✓ памятников истории и культуры, в том числе археологических объектов и структур;

✓ организации хранения памятников истории и культуры (музеев-усадьб, музеев-заповедников и других музеев);

✓ достопримечательных мест, нахождения исторических промыслов, производств и ремесел; исторических поселений;

✓ 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.

Правовой статус данных земель специфичен тем, что:

- земли историко-культурного назначения используются в особом режиме, устанавливаемом в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ;

- 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 федеральным законодательством России и субъектов РФ.

11. Особо ценные земли. К ним относятся земельные участки, в границах которых имеются природные и историко-культурные объекты, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных и животных организмов, редкие геологические образования, виды растений и животных, стационарные опытные участки научно-исследовательских учреждений) (ст. 100 ЗК РФ).

¹ Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (в ред. от 27.02.2003) // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519; 2003. № 9. Ст. 805.

На собственников, владельцев, пользователей и арендаторов таких земельных участков возлагаются обязанности по их сохранению. Сведения об особо ценных землях **должны** указываться в земельно-кадастровой, землеустроительной, градостроительной и лесоустроительной документации, правоустанавливающих документах владельцев земли.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующие выводы.

1. *Земли особо охраняемых территорий, несмотря на их значительные различия, обладают единством правового режима; все они изъяты из активной хозяйственной деятельности в интересах настоящего и будущих поколений в установленном государством порядке.*

2. *На названных землях установлен правовой режим, обусловленный правовым статусом расположенных на них природных объектов (заповедников, заказников и т.д.).*

3. *Правовой статус природных объектов, расположенных на указанных землях, подразделяется на общий (типовой) и специальный (индивидуальный).*

4. *Помимо природных объектов, правовой статус которых урегулирован в федеральных законах, на землях природно-заповедного фонда могут располагаться объекты природы, статус которых не урегулирован в указанных законах (запретные нерестоохранные полосы, сообщества растительных и животных организмов и т.п.). Фактическое состояние данных элементов природы определяет порядок использования земель природоохранного фонда (установление зон покоя, запрет общего экологического пользования, езды на транспортных средствах и т.п.).*

5. *Наряду с природными на данных землях могут быть и объекты социального назначения (санатории, пансионаты, кемпинги, объекты историко-культурного назначения). Законом особые правила использования земель, занятых данными объектами, особый режим использования земель данных объектов.*

6. *В Федеральном законе от 23.02.1995 № 26-ФЗ говорится о природных лечебных ресурсах, о лечебно-оздоровительных местностях и курортах, которые относятся к особо охраняемым природным объектам. Их охрана осуществляется посредством установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны, в которых выделено три зоны со специфическим правовым режимом.*

К особо охраняемым землям относятся земли, на которые распространяется режим особо охраняемых территорий; изменение их целевого назначения не допускается. Сведения об особо ценных

землях должны указываться в земельно-кадастровой документации.

Порядок отнесения, охраны и использования земель особо охраняемых территорий устанавливается Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ на основании федеральных законов.

❓ Контрольные вопросы

1. Что общего в правовом режиме земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения?
2. Что такое природный заповедник как объекта правового регулирования?
3. Каково понятие национального парка как объекта **правового** регулирования?
4. В чем состоит понятие природного парка как объекта правового регулирования?
5. Что такое заказник как объект правового регулирования?
6. Что такое памятник природы как объект правового регулирования?
7. Каково понятие дендрологического парка и ботанического сада как объектов правового регулирования?
8. В чем состоит понятие курортов и лечебно-оздоровительных местностей как объектов правового регулирования?

ГЛАВА 17

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА

17.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель лесного фонда

Согласно ст. 101 ЗК РФ к землям лесного фонда относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для восстановления — вырубки, гари, редины, прогалины и др.) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и др.).

В состав земель лесного фонда входят лесные и нелесные земли в соответствии с ЛК РФ.

Правовой режим земель лесного фонда — это установленный законом порядок их учета, мониторинга, использования и охраны¹.

Лес — это составная часть природной среды, важнейший элемент глобального экологического значения, состоящий из совокупности земли, деревьев, древесно-кустарниковой растительности и иных видов растительности, микроорганизмов, других компонентов природы, в своем развитии биологически взаимосвязанных и влияющих на окружающую среду.

Лес — один из важнейших элементов, имеющий климаторегулирующее, прчво- и водозащитное значение. Леса играют **важную** роль в сохранении почв и воды. Они восстанавливают атмосферу, поддерживают биологическое разнообразие растительного и животного мира, а также создают условия для удовлетворения как материальных, так и **культурных** потребностей человека.

Однако государственное управление лесами, являющимися федеральной собственностью, в настоящее время практически не ве-

Площадь земель лесного фонда составляет 1059,8 млн га (62% территории страны).

дется. Произошло резкое ухудшение состояния лесного хозяйства России.

Прежняя система, основанная на ЛК РФ, разрушена, а новая не создана. До сих пор не решен вопрос о статусе низового управленческого звена — лесхозов, которые по-прежнему совмещают функции государственного управления с предпринимательской деятельностью¹.

Лес имеет огромное санитарно-гигиеническое и целебное значение. Велико эстетическое, а также рекреационное и научно-познавательное значение лесов.

Все это и обусловило то, что Правительством РФ была разработана Федеральная целевая программа «Леса России» на 1997—2000 гг., мероприятия которой были направлены на обеспечение рационального и неистощительного использования биологического разнообразия лесных экосистем, повышение экологического и ресурсного потенциала. Учитывая многостороннее значение лесов, Программа имеет комплексную экологическую, лесохозяйственную и социально-экономическую направленность.

Юридическое понятие леса связано с формированием понятия лесного фонда России.

Согласно ст. 7 Лесного кодекса РФ от 29.01.1997 № 22-ФЗ (в ред. от 23.12.2003)² все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях городских и сельских поселений, а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью (лесные земли и нелесные земли), образуют лесной фонд. Границы лесного фонда определяются путем отграничения земель лесного фонда от земель иных категорий.

Включение земель в состав лесного фонда и их изъятие из него осуществляются в порядке, установленном лесным и земельным законодательством РФ.

К лесным относятся земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, погибший древостой, редины, пустыри, прогалины, площади, занятые питомниками, несомкнувшимися лесными культурами, и иные).

К нелесным землям относятся земли, предназначенные для нужд лесного хозяйства (земли, занятые просеками, дорогами, сельскохозяйственными угодьями и др.), а также земли, расположенные в границах

¹ См.: *Исаев А.* Россия уже имеет горький опыт приватизации лесов // Зеленый мир. 2002. № 9—10. С. 20.

² СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 30. Ст. 3033; № 52 (ч. 1). Ст. 5132; 2003. № 50. Ст. 4857.

лесного фонда (земли, занятые болотами, каменистыми россыпями и другие неудобные для использования земли).

Согласно ЛК РФ к участкам лесного фонда относятся участки леса, а также участки лесных земель, не покрытых лесной растительностью, и участки нелесных земель. Границы участков лесного фонда должны быть обозначены в натуре с помощью лесохозяйственных знаков и (или) указаны в планово-картографических материалах (лесных картах).

К участкам лесного фонда и правам пользования применяются положения гражданского законодательства об объектах гражданских **прав**, а также положения земельного законодательства РФ о земельных участках, если иное не установлено ЛК РФ. Эти же правила применяются к участкам лесов, не входящих в лесной фонд.

К участкам лесов, не входящих в лесной фонд, применяются требования **ЛК РФ**, если иное не предусмотрено федеральными законами. Не входят в лесной фонд земли, на которых хотя и произрастает лесная растительность, но они имеют иное целевое назначение. ЛК РФ исключает из лесного фонда древесно-кустарниковую растительность, расположенную на землях сельскохозяйственного назначения, в том **числе** землях, предоставленных для садоводства и личного подсобного хозяйства; землях транспорта (на полосах отводов железнодорожных магистралей и автомобильных дорог); землях населенных пунктов (поселений), в том числе предоставленных для дачного, жилищного и иного строительства (за исключением городских лесов); землях водного фонда (на полосах отвода каналов); землях иных категорий.

Земли лесного фонда представляют собой один из элементов экологических систем лесов, участвующих в природном функционировании всей экосистемы. Земля выступает здесь в двояком значении: как пространственный базис, на котором произрастает лесная растительность, и как средство производства, питающее корневую систему лесов почвенными компонентами (влажностью, питательными веществами и др.).

Целевое назначение лесных правоотношений заключается в создании правового и экономического механизма для обеспечения комплексного и рационального использования лесных ресурсов, а также охраны и воспроизводства лесов с учетом их экологического значения¹.

¹ Использование передового опыта таких стран, как Швеция и Финляндия, для рационального ведения лесного хозяйства РФ (когда тот, кто заготавливает древесину, обязан и восстанавливать леса).

Перевод земель лесного фонда первой группы в земли других категорий для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, осуществляется в соответствии с законодательством.

Включение земель в состав лесного фонда и их изъятие из него осуществляются в порядке, установленном лесным и земельным законодательством РФ. Так, в постановлении Правительства РФ от 19.09.1997 № 1200 «О порядке перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, и (или) изъятия земель лесного фонда»¹ закреплено, что перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, может осуществляться либо для временного (на срок до 25 лет) использования без исключения их из состава лесного фонда, либо с изъятием земель и исключением их из состава лесного фонда. При переводе лесных земель в нелесные одновременно решается вопрос об условиях изъятия и предоставления земельного участка, о плате за перевод лесных земель в нелесные, а также о размерах убытков, связанных с изъятием земель лесного фонда².

Перевод и (или) изъятие земель лесного фонда осуществляются по инициативе юридических лиц или граждан с согласия территориальных органов лесного хозяйства через Федеральное агентство лесного хозяйства.

Земельные участки лесного фонда, находящиеся в границах сельскохозяйственных организаций и предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств, могут предоставляться в собственность, постоянное бессрочное пользование, пожизненное наследуемое владение или аренду для комплексного ведения сельского и лесного хозяйства.

Земли лесного фонда, не используемые для нужд лесного хозяйства, органами управления лесным хозяйством могут передаваться органам местного самоуправления с их согласия для использования в интересах населения муниципальных образований. Условия использования таких земель и ограничения на их использование устанавливаются договорами.

Сенокосные, пастбищные и другие пригодные для ведения сельского хозяйства земли в лесном фонде распределяются между муници-

¹ СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4538.

² Постановление Правительства РФ от 29.09.1997 № 1252 «Об утверждении Порядка предоставления гражданам и юридическим лицам информации о лесном фонде, являющемся федеральной собственностью» // СЗ РФ. 1997. № 40. Ст. 4608.

пальными образованиями органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с органами ведения лесного хозяйства. Передача лесных участков частным лицам для сельскохозяйственных целей органами лесного хозяйства не допускается.

В местах проживания малочисленных народов органы исполнительной власти или органы местного самоуправления могут предоставлять земли лесного фонда родовым общинам и семьям этих народов в пользование для ведения традиционных видов хозяйственной деятельности.

В ЛК РФ предусматривается порядок перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом, а также порядок в переводе земель лесного фонда в земли иных категорий. ЛК РФ определяет порядок перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом.

ЛК РФ закрепляет права собственности на лесной фонд и на леса, не входящие в лесной фонд, и другие права пользования их участками.

Постановлением Правительства РФ от 18.02.1998 № 244 утверждено Положение о предоставлении участков лесного фонда в безвозмездное пользование¹, в соответствии с которым юридические лица и граждане могут заключать с лесхозом федерального органа управления лесным хозяйством договор на 49 лет о безвозмездном использовании лесного фонда для осуществления одного или нескольких видов лесопользования (на которое получена лицензия), предусмотренных лесным законодательством РФ. Этот договор считается заключенным с момента его государственной регистрации и выдачи лесопользователю лесорубочного (лесного) билета.

В ЛК РФ сказано, что содержание права собственности на лесной фонд и права собственности на леса, не входящие в лесной фонд, определяется гражданским и земельным законодательством РФ.

Собственник имеет право на затраты на охрану, защиту, воспроизводство и организацию рационального использования принадлежащих ему объектов лесных отношений и имеет право на получение доходов от использования лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд.

Лесной фонд и расположенные на землях обороны леса находятся в федеральной собственности. В соответствии с федеральным законом

допускается передача части лесного фонда в собственность субъектов РФ.

Формы собственности на леса, расположенные на землях городских населенных пунктов, устанавливаются федеральным законом.

Сказанное не означает, что федеральные власти, в собственности которых находятся леса, обладают абсолютной властью.

Лесной фонд — общедолевой публичный достояние, которое должно использоваться как в интересах Российской Федерации, так и ее субъектов сообща. Это означает, что центр и регионы будут совместно распоряжаться всеми природными ресурсами.

Древесно-кустарниковая растительность, расположенная на земельном участке, находящемся в собственности гражданина или юридического лица, принадлежит ему на праве **собственности**, если иное не установлено федеральным законом.

Владение, пользование и распоряжение древесно-кустарниковой растительностью осуществляются собственником в соответствии с требованиями **лесного** законодательства и законодательства о растительном мире РФ.

Древесно-кустарниковая растительность, которая появилась в результате **хозяйственной** деятельности или естественным образом на земельном участке после передачи его в собственность гражданину или юридическому лицу, является его собственностью, которой он владеет, пользуется и распоряжается по своему **усмотрению**.

Права пользования граждан и юридических лиц участками лесного фонда и участками, не входящими в лесной фонд, могут быть ограничены в пользу иных заинтересованных лиц на основании договоров, актов государственных органов и органов местного самоуправления, а также судебных решений (частный лесной сервитут).

По степени своего участия в природном функционировании лесного **комплекса** земли подразделяются на лесные (земли, на которых произрастают лесные насаждения), а также не покрытые лесом, но предназначенные для выращивания лесов, земли, необходимые для нужд лесного хозяйства, и расположенные среди этих земель болота, гольцы и т.п. Порядок перевода лесных земель в нелесные осуществляется путем определенной законом процедуры.

Перевод лесных земель в нелесные осуществляется в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, и в целях, связанных с ведением лесного хозяйства. В первом случае использование земель носит многоцелевой характер, поскольку связано с объектами, не входящими в состав лесного фонда (ведение сельского хозяйства;

строительство объектов, линейных сооружений, расширение поселений и др.).

Одновременно на правовой режим земель лесного фонда влияют их средообразующее, народнохозяйственное значение, а также их местоположение и выполняемые ими функции. По этому признаку леса относятся к трем группам.

Первую группу составляют леса, которые имеют особо важное экологическое, оздоровительное, санитарно-гигиеническое и защитное значение, а также леса особо охраняемых природных территорий.

Леса первой группы подразделяются на категории **защитности**:

✓ водоохранные (запретные полосы по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов, запретные полосы лесов, защищающих нерестилища особо ценных промысловых рыб и т.п.);

✓ защитные противоэрозионные леса, защитные полосы лесов вдоль железных дорог, автомобильных дорог федерального, республиканского и областного значения, государственные защитные лесные полосы, ленточные боры, другие леса в пустынных, степных, лесостепных и малолесных горных районах, имеющих важное значение для защиты окружающей среды;

✓ санитарно-гигиенические и оздоровительные (городские леса, лесопарки, леса зеленых зон вокруг городов, других населенных пунктов и промышленных предприятий, леса первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения и леса первой, второй и третьей зон округов санитарной охраны курортов);

✓ леса особо охраняемых территорий (особо ценные лесные массивы, леса, **имеющие** научное или историческое значение, памятники природы, орехопромысловые зоны, лесоплодовые насаждения и притундровые леса).

Отнесение лесов к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы, а также перевод лесов из одной группы лесов или категории защищенности лесов первой группы соответственно в другую группу или категорию осуществляются на основании материалов лесоустройства и специальных обследований в порядке, установленном Правительством РФ.

Вторая группа — это леса в районах высокой плотности **населения** и с развитой сетью транспортных путей, имеющие средообразующие, защитные и ограниченные эксплуатационные функции, а также леса в районах с недостаточными лесными ресурсами, для сохранения защитных функций которых требуется ограниченный режим пользования лесным фондом.

К *третьей группе* отнесены леса многолесных районов, имеющие преимущественно эксплуатационное значение и предназначенные для непрерывного удовлетворения потребностей народного хозяйства в древесине без ущерба для экологических функций этих лесов.

Леса третьей группы подразделяются на освоенные и резервные леса. К резервным относятся леса, которые не вовлечены в эксплуатацию вследствие их отдаленности от транспортных путей и по другим причинам.

Важно учитывать, что при разделении лесов на группы одновременно определяются и границы занятых ими земель с учетом требований российского законодательства.

Отнесение лесов к группам означает установление режимов использования земель, и если на землях лесов первой группы устанавливается режим, соответствующий их охранительной функции, то на землях лесов второй группы применяется ограниченный режим пользования лесным фондом, а на землях лесов третьей группы осуществляется преимущественно эксплуатационный характер использования лесов для непрерывного удовлетворения потребностей народного хозяйства в древесине без ущерба для экологических функций этих лесов.

Классификация лесов (отнесение лесов к группам и категориям защитности) осуществляется одновременно с определением границ участков лесного фонда по каждой группе лесов и категории защитности с учетом требований земельного законодательства РФ.

Кроме того, в лесах всех групп могут быть выделены особо защитные участки с ограниченным режимом пользования (береговые и почвозащитные **участки** леса вдоль берегов водных объектов, склонов оврагов и балок, опушки леса по границам с безлесными территориями, места обитания и распространения редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных и растений и др.), т.е. режим использования земель той или иной группы лесов дополняется внутренним режимом.

Правовой режим использования лесов можно подразделить на общий, обязательный для любой группы и категории защитности лесов, и особенный, обусловленный характером использования лесов и земель, на которых расположены данные леса. Так, ЛК РФ устанавливает основные принципы государственного управления в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов; далее ЛК РФ определяет общие права и обязанности лесопользователей, порядок установления возрастов рубок, а также — расчетную **лесосеку** и порядок ее утверждения. В этих статьях определяются способы и виды рубок в

зависимости от групп лесов, по каждому пользователю лесного фонда, так как **они** предусматривают специальные правила, обусловленные видом лесопользования — рубкой лесов, исходя из принципов непрерывности и неистощительности пользования лесным фондом. .

Виды и формы пользования лесным фондом установлены законом исчерпывающе и расширительному толкованию не подлежат, в силу чего использование леса осуществляется в семи формах: заготовка древесины; заготовка живицы; заготовка второстепенных лесных материалов (пней, луба, коры, бересты, пихтовой, сосновой и еловой лапки и новогодних елок); побочные **лесные** пользования (сенокошение, пастьба скота, размещение ульев и пасек, заготовка древесных соков, заготовка и сбор дикорастущих плодов, **грибов**, ягод, лекарственных растений и технического сырья, сбор мха, подстилки, опавшего листа, камыша, куги и рогаза и др.); пользование лесным фондом для нужд охотничьего хозяйства¹, в научно-исследовательских целях; в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях.

Для каждой из этих форм лесопользования установлены специальные правила, предусмотрены порядок заготовки **живицы**, порядок пользования лесным фондом для заготовки второстепенных лесных материалов, осуществления побочных **лесных** пользований, порядок пользования лесным фондом для нужд охотничьего хозяйства, в научно-исследовательских целях и др.

Особый порядок пользования лесным фондом определен в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп, где устанавливаются порядок организации и способы пользования лесным фондом, обеспечивающие сохранение и поддержание необходимых условий для жизни и ведения традиционной хозяйственной деятельности этих народов и этнических групп.

Установление, дифференциация и изменение правового режима земель лесного фонда осуществляются путем государственного управления и государственного регулирования в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, которые наряду с общими обладают особыми чертами, обусловленными характером лесного фонда на тех или иных землях. Так, на период высокой пожарной опасности в лесах применяется режим ограниченного въезда в лесные массивы транспортных средств и ограниченного посещения населением данных

¹ См.: постановление Правительства РФ от 29.09.1997 № 1251 «О плате за пользование объектами животного мира и ее предельных размерах» (в ред. от 08.02.1999) // СЗ РФ. 1997. № 40. Ст. 4607; 1998. № 33. Ст. 4029; 1999. № 7. Ст. 917.

лесов, а также проводятся определенные работы на отдельных участках лесного фонда. Это вводится через федеральные органы управления лесным хозяйством и его территориальные органы.

17.2. Особенности государственного управления землями лесного фонда

Государственное управление в области использования, воспроизводства и защиты лесов является частью государственного регулирования правового режима земель лесного фонда. Под государственным управлением землями лесного фонда понимается деятельность государственных органов по обеспечению рационального использования, воспроизводства и защиты лесного фонда. Оно осуществляется Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и специально уполномоченным органом управления лесным хозяйством.

Государственная лесная служба МПР России и ее местные подразделения (государственные комитеты, министерства и управления лесного хозяйства) являются основным звеном в государственном управлении лесным хозяйством.

Министерство природных ресурсов РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие специальные функции в области использования, охраны, защиты лесного фонда, воспроизводства лесов и ведения лесного хозяйства¹.

Министерство природных ресурсов РФ является федеральным органом управления лесным хозяйством и специально уполномоченным государственным органом в таких областях государственного управления, как использование, охрана, защита лесного фонда и воспроизводство лесов, охраны окружающей природной среды, контроля и регулирования использования объектов животного мира и среды их обитания.

Осуществляя регулирование лесных отношений, органы управления не могут быть субъектами правоотношений по хозяйственной эксплуатации лесных ресурсов. В частности, федеральные органы лесного хо-

¹ См.: постановление Правительства РФ от 19.12.1997 № 1601 «Об утверждении Положения об использовании, охране, защите лесного фонда и воспроизводстве лесов, ранее находящихся во владении сельскохозяйственных организаций» // СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 121.

зяйства и их подведомственные подразделения не могут осуществлять заготовку древесины в порядке рубок главного пользования.

С учетом законодательства можно выделить несколько направлений регулирования лесных отношений.

1. *Установление правового режима лесов и земель лесного фонда*, который, как отмечалось выше, включает в себя распределение лесного фонда по группам лесов и категориям **защитности**, а также перевод из одной категории или группы в другую.

2. *Установление непосредственного целевого назначения* конкретного лесного участка посредством предоставления его пользователям по лесорубочному билету (ордеру), лесному билету, договору концессии или лицензии.

Концессия лесного участка предполагает, что одна сторона обязуется предоставить другой стороне на срок от одного года до 49 лет право возмездного пользования на определенных условиях лесными ресурсами на соответствующем участке лесного фонда.

По договору концессии предоставляются в пользование участки лесного фонда, как правило, неосвоенные, без сложившейся инфраструктуры и требующие значительных средств для вовлечения этих участков в эксплуатацию. Сторонами, участвующими в заключении договора концессии, являются Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти и лица, являющиеся инвесторами.

Для равного доступа всех заинтересованных лиц договор концессии заключается по результатам проведения специального конкурса или аукциона.

Участки лесного фонда, передаваемые на концессию, выставляются на конкурсы или аукционы Правительством РФ по согласованию с органом государственной власти соответствующего субъекта РФ.

Осуществление лесопользования допускается **только** на основании лесорубочного билета, ордера или лесного билета. Основанием для выдачи лесорубочного билета и (или) лесного билета является договор аренды участка лесного фонда, договор безвозмездного пользования участком лесного фонда, договор концессии участка лесного фонда, протокол о результатах лесного аукциона или решение органа государственной власти субъекта РФ. Лесорубочный билет, ордер и (или) лесной билет выдаются лесопользователю на срок до одного года (при краткосрочном пользовании лесным фондом) либо на весь срок совершения определенных работ (например, при заготовке живицы до окончания подсочки древостоев). Лесорубочный билет и лесной билет

выдаются ежегодно на осуществление видов лесопользования, указанных в соответствующем договоре. Лесорубочный билет, ордер и лесной билет предоставляют лесопользователю право осуществлять только указанный в них вид лесопользования в установленном объеме (размере) и на указанном в нем лесном участке.

На основании ордера лесопользователем осуществляются отдельные виды заготовки и вывозки древесины, заготовка второстепенных лесных ресурсов.

В ЛК РФ закреплено также, что деятельность по использованию лесного фонда подлежит лицензированию в соответствии с законодательством РФ.

3. Осуществление мероприятий, обеспечивающих выполнение лесопользователем своих прав и обязанностей, основанных на действующем лесном законодательстве и общих правовых принципах (ст. 35 ЛК РФ).

Данные мероприятия могут выражаться:

✓ в подборе наиболее способных лесопользователей путем проведения лесных конкурсов (что обязательно предусмотрено лесным законодательством, например, для заключения договора концессии. Для проведения лесного конкурса создается специальная комиссия, в которую входят представитель органа государственной власти субъекта РФ (являющийся председателем), представитель федерального органа управления лесным хозяйством или его территориального органа (является заместителем председателя), а также специально уполномоченные государственных органов в области охраны окружающей природной среды, заинтересованных организаций. Затем состав комиссии утверждается органом государственной власти субъекта РФ. Таким образом, подбираются наиболее желательные пользователи, что обеспечивает грамотное осуществление их прав и обязанностей;

✓ обеспечении охраны лесов, введении ограничений в целях ее обеспечения. Так, пребывание граждан в лесах, сбор дикорастущих плодов, ягод, грибов и т.п. могут быть ограничены, если этого требуют интересы пожарной безопасности, ведения орехопромышленного, лесоплодового или лесосеменного хозяйства, а в лесах государственных природных заповедников, национальных и природных парков и на других особо охраняемых природных территориях — в связи с установлением в них режимов лесопользования;

✓ обеспечении свободы хозяйственной деятельности пользователей лесным фондом, связанной с использованием лесных ресурсов, устра-

нении вмешательства, не предусмотренного законом, в его законную деятельность;

✓ приостановлении или ограничении права пользования лесным фондом в случаях нарушений лесопользователем требований лесного законодательства или других условий, предусмотренных в разрешительных документах;

✓ прекращении лесопользования досрочно, если лесопользователем допущены нарушения: систематические (более двух раз) нарушения лесного законодательства, нанесшие значительный вред лесному хозяйству, а также невыполнение лесопользователем лесовосстановительных и противопожарных мероприятий, несоблюдение правил пожарной безопасности в лесах.

Государственное управление в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов основывается на следующих принципах:

- *устойчивого развития* (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды);
- *рационального, непрерывного, неистощительного использования* лесного фонда в интересах Российской Федерации и субъектов РФ;
- *несовместимости реализации функций государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов с осуществлением рубок главного пользования и переработки полученной при этом древесины.*

Управление лесными отношениями государственными органами осуществляется:

- *через функцию учета*, включающую в себя:
 - ✓ ведение государственного учета лесного фонда и государственного лесного кадастра, которое выражается в сборе сведений о правовом режиме лесного фонда, об экономических, экологических и иных количественных и качественных характеристиках лесного фонда, делении лесов на группы и категории защитности и других данных о систематическом контроле за количественными и качественными изменениями лесного фонда и обеспечении долговременными сведениями о лесном фонде органов государственной власти РФ и субъектов РФ, органов местного самоуправления и др.;
 - ✓ осуществление мониторинга лесов, представляющего собой систему наблюдений, оценки и прогноза состояния и динамики лесного фонда в целях эффективного управления в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов и повышения их экологических функций;

- *через функцию планирования*, в которую включается:

- ✓ программирование (разработка программы) совместно с субъектами РФ федеральных и региональных программ по рациональному пользованию лесным фондом, повышению доходности, продуктивности, экономической, экологической и социальной значимости лесов, обеспечению воспроизводства, охраны и защиты лесов; определение порядка их финансирования и организация выполнения; разработка основных направлений государственной политики в области использования, **воспроизводства**, охраны и защиты лесов и их реализация;

- ✓ планирование расчетных лесосек, определение и утверждение расчетной лесосеки с участием органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В соответствии с ЛК РФ проводится обязательная сертификация лесных ресурсов, которой подлежит древесина, отпускаемая на корню, и второстепенные лесные ресурсы. Организация и проведение обязательной сертификации указанных лесных ресурсов осуществляются федеральным органом управления лесным хозяйством в порядке, определяемом Правительством РФ¹;

- *через функцию распределения и перераспределения участков лесного фонда*, осуществляемую:

- ✓ через прямые переговоры, лесные конкурсы, аренду, договоры концессии, осуществляемые в условиях гласности с учетом защиты интересов местного населения;

- ✓ путем досрочного прекращения права пользования лесным фондом в случаях совершения нарушений, предусмотренных ЛК РФ;

- *через функцию лесоустройства*, которая включает в себя **систему** мероприятий по обеспечению рационального использования лесного фонда, повышению эффективности ведения лесного хозяйства и осуществлению единой научно-технической политики в лесном хозяйстве².

При лесоустройстве осуществляются определение в установленном порядке границ участков лесного фонда и внутрихозяйственная организация территорий лесного фонда лесхозов федерального органа управления лесным хозяйством, государственных природных заповедников, национальных парков федерального органа управления лесным

¹ См.: постановление Правительства РФ от 19.02.2001 № 127 «О минимальных ставках платы за древесину, **отпускаемую** на корню» // СЗ РФ. 2001. № 10. Ст. 958.

² См.: постановление Правительства РФ от 02.02.1998 № 135 «О закреплении лесов, расположенных на землях обороны, за федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны» // СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 758.

хозяйством, лесхозов образовательных учреждений высшего профессионального образования и т.п.;

- *через функцию контроля*¹, задачей которого является обеспечение соблюдения всеми юридическими лицами и гражданами установленного порядка пользования лесным фондом, правил ведения лесного хозяйства, воспроизводства, охраны и защиты лесов, правил государственного учета и отчетности, а также иных норм и правил, установленных лесным законодательством;

- *через функцию охраны прав и законных интересов лесопользователей*, которая осуществляется путем:

- ✓ разрешения судами и арбитражными судами споров по вопросам лесопользования, воспроизводства, **охраны** и защиты лесов, поскольку результатом **такого** разрешения **является** пресечение нарушений прав того или иного лица, а также их восстановление;

- ✓ применения административных или уголовных наказаний за нарушения лесного законодательства РФ; возврата занятых участков лесного фонда без возмещения виновному понесенных им затрат; взыскания сумм причиненного ими лесному хозяйству вреда и т.д.

Основные методы государственного управления правовым режимом лесопользования сводятся к следующему.

- *Обеспечение порядка возникновения, изменения и прекращения лесных правоотношений*, который можно подразделить:

- ✓ на общий, дающий право беспрепятственно осуществлять гражданами и юридическими лицами права общего природопользования: проезда по лесным дорогам; сбора дикорастущих грибов, ягод и другой растительности; осуществления туристических мероприятий на землях лесного фонда и т.п.;

- ✓ специальный, дающий право реализовать уставные и иные правомочия в области лесопользования лишь при наличии специальных разрешений уполномоченных на то органов в определенной форме, например добыча необходимых лесных материалов на основании лицензий, лесорубочного билета, договора концессии.

Обеспечение данного порядка выражается в следующих правовых действиях уполномоченных на то органов:

¹ См.: постановление Правительства РФ от 01.06.1998 №544 «Об утверждении Порядка осуществления Федеральной службы лесного хозяйства России и ее **территориальными** органами государственного контроля за состоянием и использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов» // СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2547.

✓ соблюдение оснований получения участков лесного фонда в пользование. Например, предоставление данных участков в долгосрочное пользование производится в форме аренды на основании лицензии, которая должна содержать сведения, не противоречащие лесному законодательству, формы лесорубочного билета, ордера и лесного билета должны соответствовать закону, и любое из допущенных нарушений указанных правил может повлечь за собой досрочное прекращение права лесопользования¹;

✓ соблюдение установленных правил лесопользования. Так, если лесопользователь не выполняет своей обязанности — систематически (или более трех месяцев) своевременно не вносит плату за пользование участками лесного фонда, то его право может быть досрочно прекращено;

✓ соблюдение установленных правил прекращения права лесопользования. Например, прекращение права пользования лесным фондом оформляется аннулированием лицензии, лесорубочного билета (ордера), лесного билета лесничествами, выдавшими эти разрешительные документы, и **в** случае несогласия лесопользователя с решением о прекращении права пользования, он вправе обжаловать его в суд или арбитражный суд.

В случаях нарушения лесопользователем условий, предусмотренных в разрешительном документе, его право пользования участком лесного фонда может быть приостановлено или ограничено органом, выдавшим это разрешение.

• *Обеспечение нормирования лесопользования с тем., чтобы не был превышен допустимый порог вторжения лесопользователей в экосистемы тех или иных лесных объектов.* Это осуществляется путем:

✓ установления норм и правил пользования лесным фондом; установления расчетной лесосеки с участием органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; утверждения правил отпуска древесины на корню, рубок леса, воспроизводства, охраны и защиты лесов; утверждения по регионам (субъектам **РФ**) лимитов лесосечного фонда в пределах расчетной лесосеки и др.;

✓ обоснования возрастов рубок леса в ходе лесоустройства или специальных научных исследований;

✓ обеспечения лесовосстановительных работ, позволяющих компенсировать вырубку леса и не допускать истощения лесных ресурсов от

¹ См.: постановление Правительства РФ от 18.02.1998 № 224 «Об утверждении Положения о предоставлении участков лесного фонда в безвозмездное пользование» // СЗ РФ. 1998. № 8. Ст. 964.

производимых вырубок, а также установления объемов, способов и методов работ по восстановлению лесов, определения восстанавливаемых древесных пород владельцами лесного фонда по материалам лесоустройства с учетом изменений, происшедших в лесном фонде, а также всеобщей обязанности лесопользователей производить отчисления на воспроизводство, охрану и защиту лесов.

• *Обеспечение экологической безопасности лесопользования с тем, чтобы эксплуатация лесов не наносила вреда:*

✓самим лесным массивам и экосвязям природных объектов, находящихся в лесах. С этой целью ЛК РФ обязывает вести лесное хозяйство такими способами, которые обеспечивали бы сохранение экологических (средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных) и иных природных свойств лесов;

✓обитающей в лесах дикой фауне. Пользование лесным фондом и лесохозяйственные мероприятия могут осуществляться лишь при условии сохранения благоприятной среды обитания диких животных;

✓самим лесным массивам, в силу чего ЛК РФ обязывает охранять все леса от пожаров, незаконных порубок, нарушений установленного порядка лесопользования и других противоправных действий, причиняющих вред лесу, а также защищать от вредителей и болезней. При этом охрана и защита лесов должна осуществляться с учетом их биологических и региональных особенностей и включать в себя **комплекс** организационных, правовых и других мер, направленных на рациональное использование лесного фонда, его охрану от уничтожения, повреждения, ослабления, загрязнения и иных вредных воздействий.

Для действенного осуществления этой функции предусмотрено назначение административного и уголовного наказания, применение которого регламентируется санкциями статей соответствующих законодательных актов.

17.3. Право пользования землями лесного фонда

Право пользования участками лесного фонда осуществляется на основе ряда принципов: строго целевой рациональный порядок **использования** земель лесного фонда; установление платного порядка пользования землями лесного фонда; свобода хозяйственной деятельности по использованию земель лесного фонда; соблюдение закона при осуществлении права пользования участками земель лесного фонда; **соблюдение** безопасности при осуществлении хозяйственной деятельно-

сти по использованию земель лесного фонда; соблюдение норм рубки леса.

По лесному законодательству участниками лесных отношений являются Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, граждане и юридические лица, осуществляющие ведение лесного хозяйства и использование лесного фонда, а также лесов, не входящих в лесной фонд. Причем от имени Российской Федерации и ее субъектов участвуют органы государственной власти РФ и органы государственной власти ее субъектов, но в пределах своей законодательно определенной компетенции. А от имени городских, сельских поселений и других муниципальных образований участвуют органы местного самоуправления.

ЛК РФ понимает под лесопользователем «граждан и юридических лиц, которым предоставлены права пользования участками лесного фонда и права пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд».

В лесном законодательстве закреплены также права лесопользователей при осуществлении пользования землями лесного фонда. К ним относятся:

- *право на получение информации об участках лесного фонда*, передаваемых им в пользование. Существует постановление Правительства РФ от 01.06.1998 № 551 «Об утверждении Правил отпуска древесины на **корню** в лесах Российской Федерации», которое регулирует вопросы предоставления информации¹. К информации о лесном фонде относятся данные государственного учета лесного фонда, данные государственного лесного кадастра, мониторинга лесов, лесоустройства и иные данные, полученные Федеральной службой лесного хозяйства России и подведомственными ей организациями при осуществлении ими своих функций. Информация о **лесном фонде** может предоставляться гражданам и юридическим лицам в виде справок, отчетов, графических и иных материалов. В зависимости от состава, содержания, назначения, степени обработки, категорий пользователей и других факторов информация о лесном фонде предоставляется на безвозмездной основе или за плату без права ее тиражирования и передачи другим лицам. Информация о лесном фонде предоставляется **гражданам** и юридическим лицам организациями, уполномоченными Федеральной службой лесного хозяйства России, на основе договора

¹ СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2553. Этим постановлением отменено действовавшее на территории РФ постановление Совета Министров СССР от 30.10.1981 «Об утверждении Правил отпуска древесины на **корню** в лесах СССР» (СП СССР. 1981. № 33. Ст. 184).

(контракта, соглашения). Для получения информации о лесном фонде заявитель представляет в соответствующую организацию заявку по установленной ею форме;

- *право осуществлять пользование лесным фондом* в установленных в специальных разрешительных документах объемах и пределах;
- *право возводить на срок лесопользования строения и сооружения*, пункты хранения древесины, связанные с использованием лесным фондом, в установленном порядке;
- *право самостоятельно определять форму хозяйственной деятельности* по использованию земель лесного фонда;
- *другие права*, не противоречащие законодательству.

Помимо прав у лесопользователя имеются и определенные обязанности, среди которых нужно выделить такие:

- осуществлять пользование участками лесного фонда в соответствии с лесным законодательством РФ;
- соблюдать условия договора аренды участка лесного фонда, договора безвозмездного пользования участком лесного фонда, договора концессии участка лесного фонда, а также условия лесорубочного билета, ордера, лесного билета;
- не допускать нанесения вреда здоровью граждан, окружающей природной среде;
- вести работы способами, предотвращающими возникновение эрозии почв, исключаящими или ограничивающими негативное воздействие пользования лесным фондом на состояние и воспроизводство лесов, а также на состояние водных и других природных объектов;
- приводить земли на участках лесного фонда, предоставленных в пользование, в состояние, указанное в договоре аренды участка лесного фонда, договоре безвозмездного пользования участком лесного фонда, договоре концессии участка лесного фонда, лесорубочном билете, ордере, лесном билете, за свой счет;
- проводить лесовосстановительные мероприятия за свой счет на вырубках и площадях, на которых в результате деятельности лесопользователей уничтожен подрост или погибла древесно-кустарниковая растительность;

- возмещать убытки и потери лесного хозяйства в установленном порядке;

- другие обязанности, возложенные на них ст. 83 ЛК РФ.

Права пользования участками лесного фонда и права пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд, возникают на основании договора аренды участка лесного фонда, договора безвозмездного

пользования участком лесного фонда, договора концессии участка лесного фонда, а также лесорубочного билета, ордера или лесного билета (последние три вида были раскрыты выше).

По договору аренды участка лесного фонда лесхоз федерального органа управления лесным хозяйством (арендодатель) обязуется предоставить лесопользователю (арендатору) участок лесного фонда за плату на срок от одного года до 49 лет для осуществления одного или нескольких видов лесопользования. Добытые в соответствии с договором аренды участка лесного фонда лесные ресурсы (продукция) являются собственностью арендатора. Субаренда участков лесного фонда запрещена. Договор аренды участка лесного фонда заключается в письменной форме и подлежит государственной регистрации в соответствии с гражданским законодательством.

С момента государственной регистрации договор аренды участка лесного фонда считается заключенным. Также нужно обратить внимание на то, что предоставление **участков** лесного фонда в аренду должно осуществляться гласно с учетом интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Арендатор должен иметь лицензию на осуществление соответствующей деятельности.

Участки лесного фонда, переданные в аренду, не подлежат переходу в собственность арендатора по истечении срока аренды. **Выкуп арендованных участков** запрещается.

Договор безвозмездного пользования участком лесного фонда заключается на срок до 49 лет для осуществления одного или нескольких видов лесопользования. Так постановление Правительства РФ от 18.02.98 №224 «Об утверждении положения о предоставлении участков лесного фонда в безвозмездное пользование» закрепляет, что размер участка лесного фонда, предоставляемого в безвозмездное пользование, определяется органом государственной власти субъекта РФ исходя из вида и целей лесопользования, а также объемов, необходимых для удовлетворения собственных потребностей в древесине и других лесных ресурсах граждан и юридических лиц, претендующих на **получение** участка лесного фонда в безвозмездное пользование.

Договор **безвозмездного** пользования участком лесного фонда заключается в письменной форме, подлежит государственной регистрации и считается заключенным с момента его государственной регистрации.

Граждане и юридические лица, желающие получить в соответствии с ЛК РФ в безвозмездное пользование участок лесного фонда, направ-

ляют в лесхоз письменное заявление. Лесопользователь вправе приступить к осуществлению лесопользований, предусмотренных договором безвозмездного пользования, со дня государственной регистрации договора и выдачи лесопользователю лесорубочного или лесного билета.

Право пользования землями лесного фонда осуществляется в следующих видах.

1. *Заготовка древесины.* Заготовка древесины является основным видом лесопользования. Она осуществляется в порядке рубок. Различают два вида рубок — рубку главного и промежуточного пользования. Рубки главного пользования осуществляются, как правило, в перестойных и спелых древостоях лесов первой и второй группы.

В лесах третьей группы рубки главного пользования имеют эксплуатационный характер, осуществляются повсеместно в пределах расчетной лесосеки и способами, обеспечивающими своевременное их восстановление. Заготовка древесины при рубках главного пользования в объеме, превышающем расчетную лесосеку, запрещается.

В лесах второй группы рубки главного пользования проводятся выборочно в местах, где имеется достаточный объем перестойного и спелого древостоя и обеспечивается основная задача — восстановление лесов с ценными породами деревьев и сохранение природоохранных функций этих лесов. В лесах первой группы рубки главного пользования могут проводиться только в исключительных случаях для улучшения состояния древостоев и усиления природоохранных функций этих лесов.

Рубки промежуточного пользования в зависимости от целевого назначения могут быть нескольких видов: рубки ухода за лесом, санитарные рубки, рубки реконструкции леса, связанные с необходимостью улучшения функциональной роли насаждений (например, водоохранное назначение). Эти виды рубок проводятся, как правило, только в лесах первой группы, а размер заготовки в этих случаях определяется по материалам лесоустройства.

ЛК РФ также предусматривает проведение и прочих рубок, к которым можно отнести расчистку леса в связи со строительством гидроузлов и иных объектов, прокладкой просек и др.

Заготовка древесины при рубках главного пользования и рубках промежуточного пользования осуществляется в соответствии с региональными правилами рубок (наставлениями), утверждаемыми Министерством природных ресурсов РФ в порядке, установленном Правительством РФ.

2. *Заготовка живицы.* Под живицей понимается смола хвойных деревьев. Заготовка живицы представляет собой сбор смолы хвойных

деревьев путем подсочки (неглубоких надрезов на деревьях для стока смолы).

Живица используется в промышленности в качестве основного сырья для производства канифоли, скипидара и других продуктов. Заготовка живицы производится в хвойных перестойных и зрелых древостоях, которые затем предназначаются для рубки. Не допускается передача указанных древостоев в подсочку без утвержденных в установленном порядке планов рубок главного пользования и подсочки этих древостоев.

3. *Заготовка второстепенных лесных ресурсов и побочное лесопользование.* Под второстепенными лесными ресурсами понимаются береста, кора, пни, луб, хвойная лапка и т.п., заготовка которых проводится для промышленной переработки или развития лесных промыслов. Правила пользования лесным фондом для заготовки второстепенных лесных ресурсов и осуществления побочного лесопользования утверждаются органами государственной власти субъектов РФ.

>

К побочному лесопользованию относится сенокошение, выпас скота, размещение пасек и ульев, заготовка соков, заготовка и сбор дикорастущих плодов, грибов, ягод, лекарственных растений, технического сырья, сбор мха, подстилки, камыша и т.п. Побочное лесопользование может осуществляется как гражданами, так и юридическими лицами.

4. *Пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства.* Право пользования лесом в целях охотничьего хозяйства проводится с учетом правил охраны животного мира и среды обитания животных. Это сложный вид лесопользования, так как здесь **нужен** очень внимательный подход к живой природе, нарушение баланса которой ведет к негативным последствиям. Лесопользователями могут выступать как граждане, так и юридические лица.

5. *Пользование лесным фондом в научно-исследовательских целях.* Участки лесного фонда могут предоставляться для этих целей предприятиям, организациям и учреждениям, в задачи которых, согласно их уставам и положениям о них, входит проведение таких работ с обеспечением им особых условий работы. Проведение научно-исследовательских работ на участках лесного фонда соответствующими организациями осуществляется бесплатно. Лесхоз федерального органа управления лесным хозяйством может ограничить или запретить гражданам и юридическим лицам пользование этими участками лесного фонда, если данное лесопользование несовместимо с целями проведения научно-исследовательских работ.

6. *Пользование лесным фондом в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях.* Данный вид лесопользования осуществляется в целях организации отдыха населения в пределах зеленых и пригородных, а также лесопарковых зон¹. На участках лесного фонда, предоставленных для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей, лесопользователи проводят мероприятия по благоустройству этих участков при условии сохранения лесов и природных ландшафтов, соблюдения правил пожарной безопасности и санитарных правил в лесах. Порядок пользования участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей утверждается органами государственной власти субъектов РФ.

На содержание права пользования землями лесного фонда влияют:
✓ особенности объекта права пользования. Земли лесного фонда представляют собой экологический комплекс природных объектов: земель пространственного базиса и средств производства в лесном хозяйстве; лесной и сопутствующей ей растительности; дикой фауны и мест ее обитания; ландшафтных экосвязей и микроклимата и т.п.

В силу этого общий земельно-правовой режим земель лесного фонда действует в комплексе с эколого-правовым режимом флоры и фауны лесных объектов.

В частности, заготовка древесины в лесах, являющихся средой обитания ценных видов животных, допускается только по согласованию с государственными органами охраны окружающей среды. Не допускается заготовка древесины, приводящая к уничтожению или деградации среды обитания редких и исчезающих видов животных;

✓ особенности субъектов права пользования землями лесного фонда. Ими являются, как правило, лесопользователи, которые приобретают право лесопользования на основании лицензии либо лесорубочных и лесных билетов или ордеров. В силу этого право лесопользования выступает первичным титулом, влекущим за собой и право пользования земельным участком;

✓ обстановка, в которой находится тот или иной земельный участок лесного фонда. Так, в случае появления болезней деревьев лесопользователи обязаны осуществлять санитарные рубки леса; при высокой пожарной опасности в лесах ограничивается посещение их населением, въезд в них на транспортных средствах, а также про-

¹ См.: Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утв. постановлением Правительства РФ от 23.11.1996 № 1404 // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5567.

ведение определенного вида работ на отдельных участках лесного фонда.

При этом следует иметь в виду, что лесные правоотношения на землях лесного фонда действуют в комплексе с земельными правоотношениями. Так, при определении правового статуса лесных объектов (отношения лесов к группам лесов и категории защитности) одновременно определяются границы участка лесного фонда и лесов каждой группы и категории защитности.

Основаниями возникновения права пользования землями лесного фонда являются юридические факты — получение специальных разрешительных документов — лицензий, лесорубочного билета (ордера), лесного билета.

При этом, если лицензия является документом, удостоверяющим право владельца на долгосрочное пользование участками лесного фонда (аренду), то разрешительные документы имеют краткосрочное действие.

Приоритетное право на пользование лесным фондом предоставляется лесозаготовительным предприятиям, длительное время работающим на данной территории и имеющим производственные мощности по заготовке и переработке древесины¹.

Право пользования земельными участками лесного фонда осуществляется с соблюдением следующих принципов:

- *строго целевой порядок использования лесных объектов и земельных участков лесного фонда*, на которых расположены эти леса. При этом целевое назначение используемых лесов можно подразделить:

- ✓ на общее целевое назначение, продиктованное правовым режимом группы лесов или категории защитности, к которым отнесен используемый лесной массив. Так, в лесах второй группы применяется ограниченный режим пользования лесным фондом; на особо защитных участках леса осуществляется ограниченный режим лесопользования; в лесах третьей группы ведется преимущественно хозяйственная эксплуатация без ущерба для экологической функции этих лесов (ст. 58 ЛК РФ);

- ✓ специальное целевое назначение, обусловленное соответствующим разрешением, вынесенным специально уполномоченным на то государ-

¹ См. постановление Правительства РФ от 24.03.1998 № 345 «Об утверждении Положения об аренде участков лесного фонда» (в ред. от 19.06.2003) (СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1585; 2003. № 25. Ст. 2532), а также приказ Минюста России от 23.01.2002 № 18 «Об утверждении Инструкции о порядке государственной регистрации договоров аренды, безвозмездного пользования, концессии участков лесного фонда (леса) и прав на участки лесного фонда (леса)» (РГ. 2002. № 26).

ственным органом при предоставлении специального участка лесного фонда. Порядок и условия пользования лесным фондом определяются органами государственной власти субъектов РФ: в научно-исследовательских целях (ст. 122 ЛК РФ); в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях (ст. 123); в использовании участков лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства (ст. 121);

- *платный характер использования земель лесного фонда* (ст. 68 ЛК РФ), за исключением случаев предоставления льгот отдельным категориям лесопользователей вплоть до полного освобождения от платы (ст. 103—107 ЛК РФ). Конкретные ставки лесных податей и арендной платы определяются по результатам лесных торгов, конкурсов, а в случаях предоставления лесопользователям **участков** лесного фонда — на основании прямых переговоров с органами управления лесным хозяйством в субъектах РФ.

Ставки **лесных** податей и арендной платы взимаются в форме денежных платежей и включают плату за землю лесного фонда;

- *рациональный характер использования земель лесного фонда*. В этих целях пользователи лесного фонда обязаны обеспечить сохранение экологических (средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных) и иных природных свойств лесов; многоцелевое непрерывное, неистощительное пользование лесным фондом для удовлетворения потребностей в лесной продукции; сохранение экологического разнообразия, **объектов** историко-культурного и природного наследия; повышение эффективности ведения лесного хозяйства на основе единой **технической** политики; рациональное использование земель лесного фонда, повышение их плодородия и охрану; воспроизводство, улучшение породного состава, повышение продуктивности, сбережение, охрану и защиту лесов;

- *приоритетное положение земель, связанных с ведением лесного хозяйства*, в силу чего перевод лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, а также изъятия земель лесного фонда устанавливаются Правительством РФ.

Перевод земель лесного фонда в лесах первой группы в земли других категорий для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, осуществляется в исключительных случаях, предусмотренных Правительством РФ по представлению органа исполнительной власти субъекта РФ. В лесах первой группы многолесной зоны перевод лесных земель в нелесные, а также изъятие земель лесного фонда для строительства линейных объектов, расширения населенных пунктов производится органом исполнительной

власти субъекта РФ по представлению органа управления лесным хозяйством в субъекте РФ.

В лесах второй и третьей групп перевод лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, а также изъятие земель лесного фонда осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ по представлению **органа** управления лесным хозяйством в субъекте РФ.

Перевод лесных земель в нелесные для использования их в целях, связанных с ведением лесного хозяйства, осуществляется пользователями лесного фонда с разрешения органа управления лесным хозяйством в субъекте РФ по согласованию с органами исполнительной власти субъекта РФ.

Порядок использования земель лесного фонда регулируется ЗК РФ, законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ;

- *свобода хозяйственной деятельности по использованию земель лесного фонда*, в силу которой не допускается вмешательство в хозяйственную деятельность лесопользователей, связанную с использованием лесных ресурсов, за исключением случаев нарушения лесопользователями лесного и природоохранительного законодательства. Нарушенные права лесопользователей подлежат восстановлению, а причиненные им убытки — возмещению;

- *законность хозяйственной деятельности по использованию земель лесного фонда*, в случае нарушения которой государственные органы в соответствии со своей компетенцией вправе вмешиваться в деятельность лесопользователей, приостанавливая и ограничивая права пользования лесным фондом вплоть до полного прекращения права лесопользования;

- *безопасность хозяйственной деятельности по использованию земель лесного фонда*. В случае если юридические лица или граждане, проводя работы, которые отрицательно влияют на состояние и воспроизводство лесов, не обеспечивают при этом охрану лесов от пожаров, устранение вредного влияния на лесной фонд, такие работы могут быть приостановлены или запрещены органами исполнительной власти субъектов РФ по представлению органов управления лесным хозяйством в субъекте РФ и государственных органов охраны окружающей среды до устранения причин, явившихся основанием для приостановления или запрещения работ.

Безопасность хозяйственной деятельности по использованию земель лесного фонда выражается в следующих обязанностях лесопользователей:

✓ вести работы способами, не допускающими эрозии почв, исключаящими или ограничивающими отрицательное воздействие пользования лесным фондом на состояние и воспроизводство лесов и других природных объектов;

✓ **соблюдать** правила противопожарной безопасности¹;

✓ соблюдать санитарные правила в лесах Российской Федерации²;

✓ производить очистку лесосек от порубочных остатков, т.е. устранять причины и условия, способствующие возникновению пожаров и антисанитарного состояния лесных угодий, соблюдать санитарные правила, выполнять другие требования, установленные иными нормативно-техническими документами, регулирующими порядок пользования лесным фондом, а также предписания должностных лиц федерального органа управления лесным хозяйством и его территориальных органов, государственных органов охраны окружающей среды, данные в пределах их компетенции.

Противопожарные правила (Правила пожарной безопасности в лесах Российской Федерации) включают в себя:

✓ **запреты** на совершения определенных действий. Так, п. 5а Правил запрещает разводить костры в хвойных молодняках, на участках поврежденного леса, на торфяниках и др.;

✓ установление обязанностей совершать определенные виды действий, направленные на устранение причин и условий возникновения пожаров.

Например, обязанности обеспечить наличие противопожарного оборудования, содержать полосы отвода вдоль железных и шоссейных дорог очищенными от древесного хлама, обеспечивать **машины**, работающие на лесных дорогах, исправными искрогасителями и т.п. (п. 7д, 26а Правил и др.).

Санитарные правила в лесах Российской Федерации установлены в целях сохранения биологической устойчивости насаждений, предупреждения широкого развития патологических процессов в лесах, **снижения** ущерба от болезней и вредителей (п. 2.1 Правил). Они тесно связаны с правилами пожарной безопасности, поскольку, например, санитарно-оздоровительные мероприятия назначают в первую очередь в насаждениях, поврежденных пожаром (п. 2.4 Правил);

• *соблюдение норм рубки леса, определенных при предоставлении лесных угодий в пользование.* Правило о соблюдении гласит, с одной стороны, что **заготовка** древесины в порядке рубок главного

пользования осуществляется в пределах расчетной лесосеки по каждому владельцу лесного фонда в целом, по группе лесов и хозяйствам в размерах, не превышающих расчетную лесосеку, а с другой стороны, что после этой деятельности не должны оставаться недорубы (начатые рубкой лесосеки).

ЛК РФ предусмотрено несколько видов субъектов правоотношений по использованию земель лесного фонда.

В соответствии с ЛК РФ участниками лесных отношений являются Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, граждане и юридические лица.

Лесопользователями являются граждане и юридические лица, которым предоставлены права пользования участками лесного фонда и права пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд.

ЛК РФ определяет права лесопользователей при осуществлении ими лесопользования, устанавливает обязанности лесопользователей при осуществлении ими лесопользования, защищает и устанавливает гарантии прав лесопользователей.

Под лесопользователями понимаются юридические лица, в том числе и иностранные, граждане Российской Федерации, а также лица без гражданства, обладающие правом на осуществление пользования лесным фондом в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ. Их права и обязанности сводятся к конкретным функциям по использованию земель лесного фонда:

- осуществлять пользование лесным фондом в пределах только тех объемов, сроков и видов пользования, которые указаны в разрешительных документах;
- самостоятельно выбирать форму хозяйственной деятельности по пользованию лесным фондом; соблюдать лесное и природоохранное законодательство;
- вести работы способами, предотвращающими возникновение эрозии почв, исключаящими или ограничивающими отрицательное воздействие пользования лесным фондом на состояние и воспроизводство лесов, а также на состояние водоемов и других природных объектов.

Министерство природных ресурсов РФ и его территориальные органы осуществляют контроль за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов в соответствии с постановлением Правительства РФ от 01.06.1998 № 544¹. Согласно

¹ СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2547.

ст. 16 указанного постановления государственные инспектора по контролю за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов несут установленную законом ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них функций по осуществлению государственного контроля.

Государственные органы осуществляют контроль за проведением работ, выполняемых лесопользователями, соблюдением норм и правил пользования лесным фондом, а также производством в лесном фонде работ, не связанных с лесопользованием. В силу этого их нельзя считать субъектами права пользования землями лесного фонда, т.е. землепользователями, поскольку, во-первых, они не наделены полномочиями по непосредственной хозяйственной эксплуатации данных земель, а во-вторых, законодатель установил для них особый статус.

17.4. Правовая охрана и защита лесов

В соответствии с лесным законодательством все леса подлежат охране от пожаров, незаконных порубок, нарушений установленного порядка лесопользования и других противоправных действий, а также защите от вредителей и болезней. Осуществление мер по защите и охране лесов возлагается на Федеральную службу лесного хозяйства России и обеспечивается органами исполнительной власти субъектов РФ¹.

Так, лесопользователи и иные граждане и юридические лица, осуществляющие работы на участках лесного фонда и землях, граничащих с лесным фондом, а также лица, ответственные за проведение культурно-массовых и других мероприятий в лесном фонде и в не входящих в лесной фонд лесах, за нарушение требований и правил пожарной безопасности несут уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

В целях охраны лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов от пожаров, предупреждения лесных пожаров и их тушения могут создаваться добровольные пожарные дружины.

Для охраны лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов от пожаров, защиты их от вредителей и болезней леса может использоваться авиационная охрана, осуществляемая специальными органами Федеральной службы лесного хозяйства. Согласно ЛК РФ в целях предотвращения лесных пожаров, борьбы с ними, а также с вредите-

¹ См.: Положение о государственной лесной охране в Российской Федерации. Утв. постановлением Правительства РФ от 27.07.1998 №850 // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3896.

лями и болезнями леса на органы государственной власти возлагаются обязанности:

- организовать ежегодно разработку и выполнение **планов** мероприятий по профилактике лесных пожаров, противопожарному обустройству лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов;
- обеспечить готовность организаций, на которые возложены охрана и защита лесов, а также лесопользователей к пожароопасному сезону;
- установить порядок привлечения населения, работников коммерческих и некоммерческих организаций, а также противопожарной техники, транспортных и других средств указанных организаций для тушения лесных пожаров, обеспечить привлекаемых к этой работе граждан средствами передвижения, питанием и медицинской помощью;
- создать резерв горюче-смазочных материалов на пожароопасный сезон;
- организовать проведение противопожарной пропаганды, регулярное освещение в средствах массовой информации вопросов о сбережении лесов, выполнении правил пожарной безопасности в лесах;
- **обеспечить** координацию всех мероприятий по борьбе с пожарами на подведомственной территории;
- принять другие меры по охране и защите лесов.

Предприятия, учреждения и организации, деятельность которых влияет на состояние и воспроизводство лесов, обязаны по согласованию с соответствующими государственными органами проводить технологические, санитарные и другие мероприятия, направленные на охрану лесов.

Охрана полезащитных лесных полос или иных озеленительных дровесно-кустарниковых насаждений, не входящих в состав земель лесного фонда, обеспечивается пользователями.

Таким образом, для наиболее разумного, бережного и ответственного пользования землями лесного фонда разработан целый ряд мероприятий охранного характера, получивший соответствующее закрепление в законодательстве.

Подводя **итоги**, автор хотел бы обратить внимание на то, что за последние годы в России законодательное регулирование лесных правоотношений **не стоит** на месте, а постоянно развивается. Так, в 1997 г. был принят новый Л К РФ, который играет основополагающую роль в регулировании лесных правоотношений. По вопросам, отраженным в нем, издаются постановления Правительства РФ и иные нормативные акты. Но несмотря на это большая часть положений лесного законодательства остается невыполненной.

Участились нарушения в сфере лесных отношений. Неразумное отношение к лесному хозяйству страны оборачивается несанкционированными рубками леса, пожарами, образованием свалок и т.п. последствиями. МПР России, по сути, не справляется со всеми своими обязанностями. Но ответственность за эти нарушения ограничивается лишь небольшими штрафами, чего явно недостаточно. Поэтому необходимо введение более строгих видов ответственности, вплоть до уголовной.

В России отсутствует сертификация леса, которая должна стать необходимым условием развития лесопромышленного комплекса. Основой ее должен стать Пакет базовых документов, необходимых для ее проведения. Он состоит из 21 стандарта, касающихся различных сторон лесопользования.

Отсутствие сертификации леса приносит огромный ущерб при экспорте леса. Нет и органа, который бы занимался этим важнейшим делом.

Но в целом автор считает, что законодатель старается занять правильную позицию по отношению к землям лесного фонда с учетом того, что леса являются уникальным ограниченным элементом природы, возникшим в результате природного процесса эволюции, и выполняют свойственные только им уникальные функции.

(?) Контрольные вопросы

1. В чем заключаются особенности земель лесного фонда (лесные и не-лесные земли) как объекта правового регулирования?
2. Какие объективные свойства земель влияют на их правовой режим?
3. Каковы основные правила выделения лесов по группам и категориям защитности?
4. Что общего и в чем состоят особенности правового режима земель лесного фонда?
5. Каковы основные направления государственного регулирования отношений по использованию земель лесного фонда?
6. Какие обстоятельства влияют на содержание права пользования земельным участком лесного фонда?
7. В чем состоят основные принципы права пользования земельными участками лесного фонда?
8. Каковы субъекты правоотношений по использованию земель лесного фонда?
9. В чем заключаются способы охраны и защиты лесов?

ГЛАВА 18

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДА И ЗЕМЕЛЬ ЗАПАСА

18.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель водного фонда

К землям водного фонда относят земли, занятые водными объектами, а также земли водоохранных зон, водных объектов, выделяемые под полосы отвода гидротехнических, водохозяйственных и иных сооружений, необходимых для использования водных объектов.

В соответствии со ст. 102 ЗК РФ земли водного фонда могут использоваться для строительства и эксплуатации сооружений, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения в питьевой воде, бытовых, оздоровительных и других потребностей населения, а также для водохозяйственных, сельскохозяйственных, энергетических, природоохранных, промышленных, **рыбохозяйственных**, транспортных и иных государственных или муниципальных нужд при соблюдении установленных требований.

Земля — важнейшая часть окружающей среды. Она является пространственно-операционным базисом всех находящихся на ней как естественных, так и искусственных предметов материального мира. В том числе на ней располагается вода. Вообще вода — это химическое соединение водорода и кислорода, существующее в жидком, твердом и газообразном состояниях. Вода, находящаяся в жидком состоянии, покрывает почти $\frac{3}{4}$ поверхности земли. Вода появилась много миллионов лет назад, в ней зародилась жизнь. Это, можно сказать, второй после земли компонент окружающей природной среды.

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.

Вода является важнейшим компонентом окружающей среды, **возобновляемым**, ограниченным и уязвимым природным ресурсом, используется и охраняется в Российской Федерации как основа жизнедеятельности народов, проживающих на прилегающих к водным объектам территориях, обеспечивает экономическое, социальное, экологическое благополучие населения, существование животного и растительного мира.

Впервые земли водного фонда в самостоятельную **категорию** выделили Основы земельного законодательства в **1968 г.** В настоящее время под водным фондом понимается совокупность водных объектов в пределах территории РФ, включенных или подлежащих включению в Государственный водный кадастр РФ (ст. 1 ВК РФ от **16.11.1995 № 167-ФЗ** (в ред. от **24.12.2002**)¹).

Водные объекты — основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В силу чего земли водного фонда выделены в самостоятельную категорию.

Водным объектом является сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима.

В зависимости от физико-географических, гидрорежимных и других признаков водные объекты классифицируются по следующим основаниям:

- ✓ по отношению к поверхности земли;
- ✓ по отношению к территории государства;
- ✓ по субъектам пользования.

По первому основанию водные объекты делятся на:

• **поверхностные водные объекты** — постоянное или временное сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа, имеющее границы, объем и черты водного режима, которые в свою очередь подразделяются **на:**

— поверхностные водотоки и водохранилища на них (реки, ручьи, каналы);

- поверхностные водоемы (озера, водохранилища, болота и пруды);
- ледники и снежники;

• **подземные водные объекты** — сосредоточение находящихся в гидравлической связи вод в горных породах, имеющее границы, объем и черты водного режима. К ним относятся:

- **водоносный** горизонт;

¹ СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4471; 2001. №53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. №52 (ч. 1). Ст. 5132.

- бассейн подземных вод;
- месторождение **подземных** вод;
- естественный выход подземных вод.

По второму основанию водные объекты можно разделить на:

- *внутренние морские воды* — морские воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, принятых для отсчета ширины территориального моря Российской Федерации;
- *территориальное море РФ* — прибрежные морские воды шириной 12 морских миль, отмеряемых в соответствии с нормами международного права и законодательством РФ.

По третьему основанию водные объекты подразделяются на:

- *водные объекты общего пользования* — водные объекты, находящиеся в общедоступном, открытом пользовании;
- *водные объекты особого пользования* — объекты, которыми пользуется ограниченный круг лиц.

В особую группу выделяются *трансграничные* (пограничные) водные объекты, под которыми понимаются поверхностные и подземные водные объекты, обозначающие, пересекающие границу между двумя или более иностранными государствами или по которым протекает Государственная граница Российской Федерации.

ВК РФ определяет, что объектом водных отношений является водный объект или его часть.

Водный объект — это сосредоточение вод на поверхности суши в пределах ее рельефа либо в недрах, имеющих границы и черты водного режима.

Поверхностные воды и земли, покрытые ими или сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект. Подземные воды и вмещающие их горные породы также рассматриваются как единый водный объект. В силу **недвижимости** земли правовой режим водных объектов регулируется водным законодательством. Так как он тесно переплетается с правовым режимом земель, на которых находятся водные объекты, то они и определяют правовой режим этих земель.

Главной составной частью земель водного фонда являются **водопокрытые** земли, т.е. земли, покрытые водой относительно устойчиво: вечно или **большую** часть года. **Примером** может служить дно и берега прудов.

К числу вышеназванных земель нельзя отнести земли, покрываемые водой на короткие промежутки времени. Например, весной в ложине собирается вода, **которая** затем высыхает в силу объективных и субъективных причин.

К водным объектам относятся:

- ✓ реки, озера, ручьи, болота, водохранилища, пруды, каналы и Другие поверхностные и искусственные водотоки и водоемы;
- ✓ ледники и снежники;
- ✓ гидрологические бассейны, месторождения подземных вод, водоносные горизонты и естественные выходы подземных вод, в том числе термальных;
- ✓ внутренние морские воды и территориальное море РФ. Водные объекты, включенные в состав водного фонда, подлежат регистрации в государственном водном кадастре. Этот фонд находится под защитой и охраной государства.

Водные объекты, включенные в состав водного фонда, подлежат учету и регистрации в государственном водном кадастре. ВК РФ определяет, что государственный учет поверхностных и подземных вод представляет собой систематическое определение и фиксацию в установленном порядке количества и качества водных ресурсов, имеющихся на данной территории. Государственный учет вод осуществляется в целях обеспечения текущего и перспективного планирования рационального использования водных объектов, их восстановления и охраны.

Государственный водный кадастр представляет собой свод данных о водных объектах, об их водных ресурсах, использовании водных объектов, о водопользователях. Государственный водный кадастр ведется в Российской Федерации по единой системе и основывается на данных государственного учета вод.

Следует отметить, что водное законодательство РФ регулирует отношения 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.

Отношения, связанные с использованием воды, изъятой из водных объектов, регламентируются гражданским законодательством, санитарным и иным законодательством 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.

Отношения по поводу обособленных водных объектов (замкнутых водоемов) регламентируются водным законодательством.

Приведенные выше отношения в области использования и охраны водных объектов регулируются в целях обеспечения прав граждан

дан на чистую воду и благоприятную водную среду; поддержания оптимальных условий водопользования, качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям; защиты водных объектов от загрязнения, засорения и истощения; предотвращения или ликвидации вредного воздействия вод, а также сохранения биологического разнообразия водных экосистем.

К землям водного фонда относят 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 ЗК РФ и ВК РФ¹.

На федеральном уровне действует также Федеральный закон от 06.05.1998 № 71-ФЗ «О плате за пользование водными объектами» (в ред. от 24.12.2002)².

Не входят в состав водного фонда замкнутые, небольшие по площади и непроточные водоемы искусственного происхождения на земельных участках, находящихся в собственности юридических или физических лиц, а также пресные подземные воды первого от поверх-

¹ СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4471; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5132.

² СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2067; 1999. № 14. Ст. 1652; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3414; № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5132, а также см.: постановление Правительства РФ от 28.11.2001 № 826 «Об утверждении минимальных и максимальных ставок за пользование водными объектами по бассейнам рек, озер, морей и экологическим районам» // СЗ РФ. 2001. №50. Ст. 4734.

ности водоносного горизонта, если он не является и не может являться источником централизованного водоснабжения.

Необходимо, чтобы эти водоемы не имели гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами.

Включение водных объектов в состав водного фонда и исключение из него проводятся в порядке, установленном водным законодательством.

В силу того что правовой режим водных объектов, урегулированный водным законодательством, тесно переплетен с правовым режимом земель, на которых расположены эти водные объекты, земли водного фонда выделены в самостоятельную категорию.

Правовой режим земель водного фонда имеет *специфическую особенность*, обусловленную их основным хозяйственным назначением.

Помимо водопокрытых в категорию земель водного фонда входят приводомые земельные участки: береговые полосы вдоль внутренних водных путей; полосы отвода каналов и водоемов; прилегающие к водоемам **земельные** участки, занятые гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями и устройствами и т.п.¹

Последняя группа земель выполняет обслуживающую по отношению к водоемам роль и зависит от них.

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 нормативно-правовыми актами: положениями об охране рыбных запасов; уставами о внутреннем водном транспорте; законом об охране и использовании животного мира; законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и др.

Анализируя этот конгломерат нормативно-правовых актов, можно сделать вывод о том, что земли водного фонда имеют правовой режим, обусловленный правовым режимом расположенных на них водных объектов:

- *целевым назначением водоемов*. Так, если водоем используется для получения вод **питьевого** назначения, то вокруг него устанавли-

¹ См.: Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утв. постановлением Правительства РФ от 23.11.1996 № 1404 // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5567.

ваются 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.;

- *экологической обстановкой*, сложившейся в месте нахождения его. Так, если данная местность оказалась объявленной зоной чрезвычайной экологической ситуации или зоной экологического бедствия, то могут быть ограничены и даже прекращены все виды природопользования, в том числе использование данного водоема {ст. 58, 59 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹};

- *правовым статусом субъектов землепользования*. Так, 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 лицензиями на водопользование.

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, предоставление водоема для нужд сельского хозяйства порождает обязанности предотвратить попадание воды в мелиоративные системы из источников водозабора и **создавать** благоприятный режим почвенной влаги; 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.

Кроме того, 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 осуществляются 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 или даже нескольких государств. 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 водоемов традиционно сложился бассейновый принцип регулирования водных отношений. Например, структурными подразделениями Министерства природных ресурсов РФ являются бассейновые водохозяйственные управления и территориальные органы управления водным хозяйством.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, примыкающих к поверхностным водным объектам, могут использовать водные объекты для своих нужд только в той мере, в какой это не нарушает права и законные интересы других лиц.

Пользователи земельными участками, примыкающими к поверхностным водным объектам, не должны препятствовать использованию и их берегов для организации судоходства и иных нужд, кроме случаев, предусмотренных законодательством РФ.

На подзаконном уровне принят ряд нормативных актов, которые также определяют порядок использования земель водного фонда. К ним можно отнести постановления Правительства РФ от 13.09.1996 № 1097 «О порядке разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов»¹, от 23.11.1996 № 1403 «О ведении государственного водного кадастра Российской Федерации»², а также утвержденные постановлениями Правительства РФ от 23.11.1996 № 1404 Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах³, от 14.03.1997 № 307 Положение о ведении государственного мониторинга водных объектов⁴ и др.

¹ СЗ РФ. 1996. № 39. Ст. 4564.

² СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5566.

³ СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5567.

⁴ СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1443.

Поскольку земли водного фонда представляют собой один из элементов системы, воды являются базисом поверхностных водных объектов и участвуют в природном функционировании; все экосистемы земли, занимаемые водными объектами, как правило, являются государственной собственностью.

Согласно ВК РФ все водные объекты, а также обособленные водные объекты (замкнутые водоемы), не находящиеся в муниципальной собственности, в собственности граждан и юридических лиц, являются государственной собственностью. Причем государственная собственность на водные объекты делится на федеральную собственность и собственность субъектов РФ. В федеральной собственности находятся:

✓ *поверхностные водные объекты*, акватории и бассейны которых расположены на территориях двух или более субъектов РФ;

✓ *подземные водные объекты*, расположенные на территориях двух или более субъектов РФ;

✓ *водные объекты, располагающиеся на территориях нескольких субъектов* либо одного, но этот объект необходим для обеспечения реализации государственных потребностей, отнесенных к полномочиям Российской Федерации;

✓ *водные объекты, являющиеся средой обитания анадромных и катадромных видов рыб*; трансграничные водные объекты; внутренние морские воды; территориальное море РФ; иные водные объекты, являющиеся особо охраняемыми территориями федерального значения, территории курортов федерального значения и др.

Для признания конкретного водного объекта федеральной собственностью необходимо решение Правительства РФ, согласованное с органами государственной власти субъекта (субъектов) РФ, если данный объект проходит по его (их) территории. 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 считает, 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

¹ См.: Вылегжанин А.Н. К характеристике правового режима морских природных ресурсов **России** //• Государство и право. 1997. № 7. С. 54.

международным правонарушением. По его мнению, право собственности не может существовать без правомочия* распоряжения. В результате он приходит к выводу, что морские пространства следует считать общим наследием человечества, не принадлежащим на праве собственности какому-либо одному **государству**.

ВК РФ к собственности субъектов РФ относит водные объекты, полностью расположенные на территории этих субъектов и не отнесенные к федеральной собственности. Для признания определенного объекта собственностью субъекта РФ необходимо решение органа исполнительной власти соответствующего субъекта, согласованное с федеральными органами государственной власти. Как видно, ВК РФ достаточно четко отграничил собственность Российской Федерации от собственности ее субъектов (в отличие от Закона РФ «О недрах»), что относится к числу несомненных достоинств этого документа.

В муниципальной собственности могут находиться любые по площади обособленные водные объекты, **принадлежащие** на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, необходимые для муниципальных **нужд**.

В собственности граждан и юридических лиц могут находиться обособленные водные объекты (замкнутые водоемы) — небольшие по площади и непроточные искусственные **водоемы** (озера и пруды), не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами. Следует отметить, что данные водоемы не входят в состав водного фонда, так как являются искусственными, а не естественными. Размеры озер и прудов не должны превышать 2 тыс. кв. м. Ближайший населенный пункт не должен находиться ближе одного километра. Эти озера и пруды могут быть приватизированы.

Также необходимо подчеркнуть, что к землям **водного** фонда, помимо уже упоминавшихся водопокрытых земель, **относятся** и приводомые земельные участки. Например, водоохранные зоны водных объектов и их прибрежные защитные полосы, участки земель, в пределах которых находятся объекты водоснабжения, рекреации, рыбного и охотничьего хозяйства, водозаборных, портовых и гидротехнических сооружений. Как правило, прибрежные защитные полосы должны быть заняты древесно-кустарниковой **растительностью** или залужены.

ВК РФ устанавливает, что собственники, владельцы и пользователи земельных участков, примыкающих к поверхностным водным объектам, могут использовать их только для своих нужд в той мере, в какой это не нарушает права и законные интересы других лиц. Также **вышеперечисленные** субъекты не должны препятствовать использованию водных объектов и их берегов для организации судоходства и иных нужд, кроме случаев, предусмотренных законодательством РФ (ст. 12 ВК РФ).

18.2. Особенности государственного управления землями водного фонда

Государственное управление в области использования и охраны водных объектов является частью государственного регулирования водными ресурсами.

Согласно ВК РФ государственное управление в области использования и охраны водных объектов осуществляют на федеральном уровне Правительство РФ и специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда, а на уровне субъектов РФ — органы исполнительной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Органы местного самоуправления, не являющиеся органами государства, государственное управление не осуществляют. Однако законодатель предусмотрел, что им могут передаваться отдельные государственные полномочия в области использования и охраны водных объектов и необходимые для реализации указанных полномочий материальные и финансовые средства.

Ведомственное управление землями водного фонда осуществляет Министерство природных ресурсов РФ¹, которое через свои подразделения на местах осуществляет бассейновое регулирование использования водных ресурсов в Российской Федерации. Одновременно узкоспециализированное управление осуществляют такие органы, как санитарно-эпидемиологическая служба РФ², Ветеринарный надзор³, Министерство природных ресурсов РФ, другие органы власти. Так, например, в функции МПР России входит обеспечение совместно с другими специально уполномоченными государственными органами охраны морской среды, сохранение биологического разнообразия, соблюдение норм экологической безопасности во внутренних морских и территориальных водах, на континентальном шельфе⁴ и в исключительной экономической зоне РФ⁵.

¹ См.: Положение о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 25.09.2000 № 726 // СЗ РФ. 2000. № 40. Ст. 3971.

² См.: постановление Правительства РФ от 24.07.2000 № 554 «Об утверждении Положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании» // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3295.

³ См.: Закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» (в ред. от 30.12.2001) // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 24. Ст. 857; СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

⁴ См. Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (в ред. от 30.06.2003) // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694; 1999. № 7. Ст. 879; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3429; 2003. № 17. Ст. 1557; № 27 (ч. 1). Ст. 2700.

⁵ См.: Федеральный закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне» (в ред. от 30.06.2003) // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3429; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 17. Ст. 1555; № 27 (ч. 1). Ст. 2700.

Государственное управление в области использования и охраны водных объектов основывается на следующих принципах:

- устойчивое развитие, т.е. сбалансированное развитие экономики и улучшение состояния окружающей 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 использования и охраны водных объектов и функций их хозяйственного использования¹.

Бассейновые подразделения осуществляют государственное управление использованием и охраной водного фонда в пределах водосборного бассейна водного объекта, планируя использование водных ресурсов, установление лимитов водопотребления и водоотведения, выдачу лицензий на пользование водными объектами, государственный учет вод, ведение государственного мониторинга водных объектов и государственного водного кадастра, осуществляя контроль за использованием и охраной водных объектов².

Министерство природных ресурсов РФ, куда вошел бывший Государственный комитет водного хозяйства и его бассейновые подразделения, обеспечивает рациональное использование водных объектов и их охрану и выполняет следующие функции:

- *планирование рационального использования водных объектов*, включая установление лимитов водопользования;
- *ведение государственного мониторинга водных объектов*, государственного водного кадастра и осуществление государственного учета поверхностных и подземных вод;
- *осуществление государственного контроля за использованием* и охраной водных объектов и соблюдением режима использования территорий их водоохраных зон;
- *осуществление лицензирования в области использования и охраны водных объектов*;
- *подготовка, заключение и реализация бассейновых соглашений* о восстановлении и охране водных объектов, и иных функций.

Теперь рассмотрим более подробно эти государственные функции, в соответствии с которыми все государственное управление в области использования и охраны водных объектов делится на сферы.

¹ См.: Положение об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной водных объектов, утв. постановлением Правительства РФ от 16.06.1997 № 716 // СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2938.

² СЗ РФ. 1996. № 39. Ст. 4564.

18.3. 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 (ст. 75 ВК РФ).

На основе водохозяйственных балансов составляются схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов, содержащие систематизированные материалы исследований и проектных разработок в состоянии водных ресурсов и перспективном использовании и охране водных объектов (ст. 76 ВК РФ).

Порядок разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов был установлен постановлением Правительства РФ от 13.09.96 № 1097. В соответствии с ним разрабатываются общие федеральные схемы, федеральные бассейновые схемы с выделением показателей по соответствующим территориям субъектов РФ и схемы для трансграничных водных объектов. Федеральные, в том числе бассейновые, схемы разрабатываются Министерством природных ресурсов РФ с участием министерств, комитетов и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Данные схемы составляются на долгосрочный период и утверждаются Министерством экономического развития и торговли РФ.

На основе водохозяйственных балансов, схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, данных государственного водного кадастра разрабатываются федеральные государственные, в том числе бассейновые, и территориальные государственные программы. Они призваны обеспечить осуществление рационального использования, восстановления и охраны водных объектов (ст. 77 ВК РФ).

18.4. Государственный мониторинг водных объектов и государственный водный кадастр

Государственный мониторинг водных объектов представляет собой регулярные наблюдения за состоянием водных объектов, количественными и качественными показателями поверхностных и подземных вод;

сбор, хранение, пополнение и обработку данных; оценку и прогнозирование изменений состояния водных объектов¹.

Государственный мониторинг водных объектов ведется Министерством природных ресурсов РФ (МПР России) совместно с другими государственными органами.

Ведение государственного мониторинга водных объектов осуществляется на локальном (конкретные водопользователи), территориальном (территориальные органы МПР России), региональном (региональные геологические центры МПР России), федеральном (МПР России) уровнях².

Ведение государственного водного кадастра осуществляется МПР России и Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Данные государственного водного кадастра РФ являются официальными и служат для оценки и прогнозирования изменений гидрологических и гидрогеологических условий, ресурсов водных объектов и качества вод; разработки федеральных и бассейновых схем комплексного использования и охраны водных ресурсов; подготовки и выдачи лицензий на пользование водными объектами; обеспечения водопользователей необходимой информацией о водных объектах; разрешения споров, возникающих по поводу пользования водными объектами и иных целей³.

18.5. Государственный контроль за использованием и охраной водных объектов

Государственный контроль за использованием и охраной водных объектов в соответствии с Положением об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной водных объектов, утвержденным постановлением Правительства РФ от 16.06.1997 № 716⁴, призван обеспечить соблюдение юридическими и физически-

¹ См.: постановление Правительства РФ от 30.08.2001 № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» // СЗ РФ. 2001. №37. Ст. 3687.

² См.: Положение о ведении государственного мониторинга водных объектов, утв. постановлением Правительства от 14.03.1997 №307 // СЗ РФ. 1997. №12. Ст.1443.

³ См.: постановление Правительства РФ от 29.11.1996 № 1903 «О ведении государственного водного кадастра» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5566.

⁴ СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2938.

ми лицами установленного законодательством порядка использования и охраны водных объектов, стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны водных объектов; режима использования территорий водоохраных зон водных объектов и иных требований водного законодательства РФ.

Государственный контроль за использованием и охраной водных объектов осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ, **Министерство** природных ресурсов РФ непосредственно либо через свои структурные подразделения, специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей природной среды, другие органы исполнительной власти в пределах их компетенции. Органы государственного контроля за использованием и охраной водных объектов Министерства природных ресурсов РФ совместно с органами государственного геологического контроля этого министерства и органами государственного санэпиднадзора Минздрава России осуществляют государственный контроль за изучением, использованием и охраной подземных водных объектов, а совместно с органами федерального горного и промышленного надзора России — водных объектов, содержащих природные лечебные ресурсы.

Служащие аппарата Министерства природных ресурсов РФ, являющиеся должностными лицами, одновременно являются государственными инспекторами по контролю за использованием и охраной водных объектов. В своей деятельности они наделены широкими полномочиями, круг которых очерчен указанным Положением.

Наряду с общим управлением использования и охраны водных объектов осуществляется **дифференцированное** выделение правового статуса некоторых водоемов.

18.6. Право пользования землями водного фонда

Право пользования землями водного фонда тесно примыкает к праву пользования водным объектом, так как земли являются частью водного объекта. Под использованием водными **объектами** понимается юридически обусловленная деятельность **граждан** и юридических лиц, связанная с использованием водных объектов. 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 де-

тельности — только после получения лицензии на водопользование. Водопользователь — юридическое лицо вправе использовать водные объекты только после получения лицензии на водопользование. Водопользователи-граждане, в том числе несовершеннолетние, вправе свободно использовать водные объекты. Право на получение лицензии на водопользование возникает у гражданина с **наступлением** совершеннолетия, т.е. по достижении им 18 лет, а у юридического лица — с момента его государственной **регистрации** (ст. 27, 28, 30 ВК РФ).

Согласно ст. 22 оборот водных объектов осуществляется в соответствии с требованиями 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.

Права пользования водными объектами могут переходить от одного лица к другому только на основании распорядительной лицензии, выдаваемой специально уполномоченными государственными органами управления использованием и охраной водного фонда.

Использование водных объектов подразделяется на общее и специальное. Общим называется пользование без применения сооружений, технических средств и устройств. Данное водопользование может осуществляться гражданами и юридическими лицами без получения лицензии как на объектах общего пользования, так и на водных объектах, не состоящих в общем пользовании, в порядке, предусмотренном ВК РФ.

Использование водных объектов с применением сооружений, технических средств и устройств называется специальным, оно осуществляется гражданами и юридическими лицами только при наличии лицензии на водопользование, за исключением случаев использования водных объектов для плавания на маломерных плавательных средствах и для разовых посадок (взлетов) воздушных судов. Основанием приобретения права пользования водными **объектами** является лицензия на водопользование и заключенный в соответствии с ней договор пользования водными объектами.

В целях обеспечения государственных и муниципальных нужд водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, могут предоставляться в особое пользование по решению Правительства РФ. Права пользования водными объектами при установлении особого пользования приобретаются на основании решения Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ, лицензии на водопользование и заключенного в соответствии с ней договора пользования водным объектом.

Лицензия на водопользование является актом специального государственного органа. Она должна содержать: сведения о водном объекте; сведения о водопользователях; сведения о водопотребителях; **указания** на цели и способы использования водного объекта; **указания** границ (координат) водного объекта; сведения о лимитах водопользования; сведения об обязательствах водопользователя по отношению к водопотребителям; сроки действия лицензии; требования по рациональному использованию, **охране** водных объектов и окружающей среды.

Законодателем предусмотрено правопреемство. Актом, на основании которого осуществляется переход прав и обязанностей от одного лица к другому, является распорядительная лицензия.

После выдачи гражданину или юридическому лицу лицензии на водопользование, он обязан заключить договор пользования водным объектом. Таким договором признается соглашение органа исполнительной власти субъекта РФ с водопользователем о порядке использования и охраны водного объекта или его части.

После заключения договора пользования водными объектами он должен **быть** зарегистрирован в государственном реестре договоров, который ведется территориальным органом МПР России в порядке, установленном Правительством РФ. ВК РФ предусмотрено прекращение прав **пользования** в нескольких случаях: отказ водопользователя от пользования водными объектами; истечение срока пользования; смерть водопользователя-гражданина или прекращение деятельности водопользователя — юридического лица; естественного или искусственного исчезновения водных объектов и др.

Допускается принудительное прекращение прав пользования водными объектами, но в четко очерченном круге случаев. К ним можно отнести неиспользование водных объектов в течение трех лет; использование водных объектов не по целевому назначению и в других **случаях**. Интересен порядок прекращения прав пользования. Так, права пользования водными объектами могут **быть** прекращены путем аннулирования лицензии на водопользование. Затем расторгается договор пользования водным объектом. Но может быть сначала расторгнут **договор**, а уже затем аннулирована лицензия на водопользование. В случае принудительного прекращения прав пользования водными объектами лицензия на водопользование аннулируется после предупреждения водопользователя о допущенных нарушениях водного законодательства и неустранения их в установленные сроки.

Помимо рассмотренных общего и специального водопользования существуют и другие виды. Так, использование водных объектов может осуществляться с изъятием (забор воды) либо без изъятия (сброс, ис-

пользование в качестве водных путей и др.) водных ресурсов. По срокам водопользование делится на краткосрочное (до трех лет) и долгосрочное (от трех до 25 лет) пользование¹.

Помимо этих видов пользования водными объектами право пользования может быть предоставлено в виде сервитутов. Сервитутом является право ограниченного пользования водным объектом. Оно может выступать в формах публичного и частного водных сервитутов.

Правовой режим использования водных объектов можно подразделить в зависимости от основного целевого назначения на следующие разновидности: питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, здравоохранения, промышленности и энергетики; сельского хозяйства; лесного хозяйства; гидроэнергетики; рекреации; транспорта; строительства; пожарной безопасности; рыбного и охотничьего хозяйства; лесосплава; добычи полезных ископаемых, торфа и сапропеля и для иных целей.

" • *Использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения*, которое является приоритетным и поэтому для данного водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные и подземные водные объекты. Питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение может быть централизованным и нецентрализованным.

• *Использование водных объектов для промышленности и энергетики*, при котором водопользователи обязаны принимать меры по сокращению изъятия и потерь воды, предотвращению загрязнения, засорения и истощения водных объектов, а также обеспечивать сохранение температурного режима водных объектов.

• *Использование водных объектов для сельского и лесного хозяйства*, в ходе которого водопользователи обязаны принимать меры по сокращению потерь и сбросов воды из мелиоративной сети, предотвращению попадания рыбы в мелиоративную сеть, осуществлять мероприятия по предупреждению загрязнения грунтовых вод и подъема их уровня.

• *Использование водных объектов для гидроэнергетики* осуществляется с учетом интересов других водопользователей и соблюдением требований рационального использования и охраны водных объектов.

¹ См.: постановление Правительства РФ от 03.04.1997 №383 «Об утверждении Правил предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензий на водопользование и распорядительной лицензии» // СЗ РФ. 1997. № 14. Ст. 1636.

• *Использование водных объектов для рыбного хозяйства* основывается на приоритете водных объектов или их участков, имеющих важное значение для сохранения, воспроизводства и добычи рыбных ресурсов. В этом случае использование водных объектов или их участков для иных целей, кроме питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, может быть ограничено (ст. 140 ВК РФ).

• *Использование водных объектов для транспорта и лесосплава*. Поверхностные водные объекты являются водными путями общего пользования. Лесосплав на водных объектах, используемых для судоходства, без судовой тяги запрещается.

• *Использование водных объектов для сброса сточных и дренажных вод* может осуществляться в соответствии с требованиями законодательства.

• *Использование водных объектов для добычи полезных ископаемых*, торфа, сапропеля, проведения буровых работ, строительства подземных сооружений осуществляется в соответствии с законодательством РФ о недрах.

• *Использование водных объектов для обеспечения пожарной безопасности*. Забор воды для обеспечения пожарной безопасности допускается из любых водных объектов и производится без особого на то разрешения, бесплатно и в количестве, необходимом для ликвидации пожара. Запрещается использовать для иных целей воду из водных объектов, специально предназначенных для обеспечения пожарной безопасности. Перечисленные разновидности правового режима использования водных объектов водопользователи реализуют в соответствии с законом.

Водопользователи осуществляют принадлежащее им право пользования водным объектом по своему усмотрению. Не допускаются лишь такие действия водопользователей, которые осуществляются с нарушением прав и законных интересов других лиц или наносящие вред состоянию водных объектов. 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 охрану водных объектов. Так, водопользователям предоставлен сравнительно небольшой 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.

Однако на водопользователя возложен широкий круг обязанностей. Среди них можно назвать: рациональное использование водных объектов; недопущение нарушения прав других водопользователей; недопущение ухудшения качества поверхностных и подземных вод; 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 формирования, мелиоративные предприятия и т.п.

Вместе с тем закон не исключает возможности быть субъектами данного права и для физических лиц. Так, предприниматель без образования юридического лица, занимающийся частнопредпринимательской 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:

✓ *в виде установленной законом формы* (лицензии либо договора на выполнение определенных функций по содержанию водоема и прибрежного земельного участка);

✓ *в бездокументной форме.* Такое положение допустимо в отношении общего водопользования, если законом не установлено каких-либо запретов относительно применения его 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 если он будет использовать водный объект для добычи сапропеля, то это уже явится случаем специального природопользования, для которого необходимо получение лицензии.

Если общее природопользование ограничено лишь рамками закона, то специальное природопользование дополнительно ограничено рамками устава землепользователя и пределами целевого назначения, предоставленного лицензией.

Объектом права пользования в рассматриваемом правоотношении выступают «фундаментальные» элементы — земельный участок с расположенным на нем водоемом, поскольку без земельного участка не могло быть в природе и самого водоема, и водоем, правовой режим которого и обуславливает правовой статус земельного участка, содержание права водопользования обуславливает 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, охранный зона, смонтированное стационарное мелиоративное сооружение, здание для обслуживающего персонала и др.). В результате земельные правоотношения перемещаются 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.

Основными принципами права пользования землями водного фонда являются:

- *экологическая безопасность использования водоемов.* В случае ухудшения экологической и санитарной обстановки в водном бассейне условия ранее выданного разрешения (лицензии) на водопользование могут быть пересмотрены органами, выдавшими эту лицензию;
- *приоритет использования водных объектов для питьевых или бытовых нужд населения.* Порядок этого целевого назначения регулируется специальным законодательством; для питьевого и бытового водоснабжения населения должны использоваться защищенные от загрязнения поверхностные и подземные воды; использование таких подземных источников для технических и иных целей не допускается и т.п.;

- *нормирование воздействия на водные объекты*, которое достигается нормированием предельно допустимых антропогенных нагрузок на водный объект; предельно допустимых сбросов загрязняющих веществ в сточных водах; установлением экологически безопасных лимитов водопотребления и водоотведения; установлением экологически безопасной для водного объекта квоты изъятия биоресурсов и т.п.¹;

- *экономическое регулирование использования водных объектов*, включающее в себя установление платежей за пользование водными объектами (ст. 122 ВК РФ)², установление экономической ответственности в сфере использования и охраны водного фонда; создание системы финансирования, восстановления и охраны водных объектов и т.п.;

- *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.;

- *строго целевое использование природных объектов и водоемов*, при неисполнении которого водоем может быть изъят у водопользователя без возмещения причиненных ему этим изъятием убытков;

- *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;

- *дифференцированный подход к использованию водных объектов*. Например, экологически безопасное для водного объекта изъятие биоресурсов устанавливается в пределах, не нарушающих естественную структуру экосистемы водного объекта и, соответственно, биоресурса, и устанавливается дифференцирование для каждого водного объекта; нормативы воздействия на водные объекты разрабатываются государственными органами по охране окружающей среды по со-

¹ См.: Указ Президента РФ от 29.08.1997 № 950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере» // СЗ РФ. 1997. № 35. Ст. 4060.

² См.: Федеральный закон от 06.05.1998 № 71-ФЗ «О плате за пользование водными объектами» (в ред. от 24.12.2002) // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2067; 1999. № 14. Ст. 1652; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3414; № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5132.

гласованию с государственными органами управления использованием и охраной водного фонда и утверждаются в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Особенностями в предоставлении права пользования землями водного фонда являются следующие обстоятельства:

✓ **при** предоставлении водных объектов в пользование не предусмотрено землеустроительных действий по отводу этих объектов в натуре, поскольку предоставляемый водоем уже самоограничен в силу своего естественного существования в объективной реальности, а прибрежные полосы определены существующими нормативами;

✓ водное законодательство не предусматривает изъятие неиспользованной землепользователем прибрежной полосы, если полученный им в пользование водоем используется в соответствии с целевым назначением;

✓ водное законодательство в отличие от земельного не предусматривает **для** природопользователей обязанностей 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 распространяется **гражданское** законодательство, регулирующее имущественные отношения.

18.7. Правовая охрана водных объектов

Охрана водных объектов является последней составляющей правового режима земель водного фонда. **Она** состоит из нескольких элементов.

Существует правовой механизм, обеспечивающий предотвращение нарушений земельного режима. Он выражается в требованиях законодательства к охране водных объектов. Так, 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 таких.

БК РФ запрещает: сброс в водные объекты и захоронение 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 оказали бы вредное **воздействие** на поверхностные воды, дно, берега водных объектов и водные биоресурсы; **эксплуатацию** судов без устройств по сбору сточных вод, отходов и отбросов, 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 зон и полос. Условия и порядок их установления определены ст. 111 БК РФ и принятым во исполнение ее Положением о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденным постановлением Правительства РФ от 23.11.1996 № 1404¹. В соответствии с данными нормативными актами водоохранной зоной является территория, примыкающая к акваториям рек, озер, водохранилищ и 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 объектов животного и **растительного** мира. В пределах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные **ограничения** природопользования. Минимальная ширина **водоохранных** зон для рек устанавливается в зависимости от длины реки от истока и от среднемноголетнего уреза воды в летний период. Также ширина **водоохранных** зон и прибрежных защитных полос устанавливается: для **водохранилищ** — от **уреza** воды при нормальном подпорном уровне; для морей — от максимального уровня прилива; для болот — от их границы. Минимальная ширина прибрежных защитных полос для рек, озер, водохранилищ и других водных объектов устанавливается в зависимости от вида угодий, прилегающих к водному объекту, и крутизны склонов прилегающих территорий.

В пределах водоохранных зон запрещаются: проведение авиационно-химических **работ**; применение химических средств борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками; использование навозных стоков для удобрения почв; размещение складов ядохимикатов, минеральных **удоб-**рений и горюче-смазочных материалов; складирование навоза и мусора;

размещение стоянок транспортных средств; проведение рубок главного пользования и другие, установленные законодательством действия.

В пределах прибрежных защитных полос дополнительно к приведенному выше перечню ограничений запрещается: распашка земель; применение удобрений; складирование отвалов размываемых грунтов; выпас и организация летних лагерей скота; установка палаточных городков; движение автомобилей и тракторов, кроме автомобилей специального значения.

Прибрежные защитные полосы, как правило, должны быть заняты древесно-кустарниковой растительностью или залужены.

Ограничения и запреты могут вводиться также в специальных округах и зонах санитарной **охраны**.

Существует правовой механизм, обеспечивающий восстановление нарушенного правового режима земель. Например, сделки, совершенные с нарушением водного законодательства РФ, являются недействительными с момента их совершения (ст. 132 ВК РФ).

В целях охраны правового режима существуют меры юридической ответственности за его нарушение. В соответствии со ст. 130, 131 ВК РФ лица, виновные в нарушении водного законодательства, несут административную, уголовную и материальную ответственность. В тех случаях, когда нарушение водного законодательства является одновременно и нарушением должностных обязанностей, может применяться и **дисциплинарная ответственность**.

Перечень правонарушений, за совершение которых предусмотрена административная ответственность, установлен ст. 8.13—8.14 КоАП РФ. Среди них: самовольный захват водных объектов; самовольное пользование водными объектами; загрязнение и засорение водных объектов и ряд других. Совершение данных правонарушений влечет наложение штрафа.

Уголовную ответственность за экологические правонарушения УК РФ предусматривает в ст. 246—262. Среди них: ст. 250 — загрязнение вод, ст. 252 — загрязнение морской среды.

Материальная ответственность граждан и юридических лиц за причиненный водным объектам ущерб регулируется ст. 111 ВК РФ, в соответствии с которой правонарушители возмещают его добровольно либо по решению суда (арбитражного суда) в полном объеме, включая упущенную выгоду.

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,

Подводя итог, следует сказать, что правовой режим земель водного фонда имеет особый объект управления — водный объект, в состав которого входят земли водного фонда. Отношения по поводу водных объектов регулируются водным законодательством. В последнее время проведена большая законотворческая работа, в 1995 г. принят ВК РФ, во исполнение его норм принят массив нормативных актов Правительства РФ. Однако чтобы быть регулятором общественных отношений, данные нормы должны исполняться. Недаром пословица гласит: «Применение есть жизнь нормы». Но в настоящее время не все положения законодательства четко выполняются. Это проявляется, к примеру, в том, что зачастую не проводится четкий государственный мониторинг водных объектов, не в достаточной мере осуществляется государственный контроль за использованием и охраной водных **объектов**, право пользования водным объектом зачастую приводит к злоупотреблениям, а номинальное целевое использование водного **объекта** оказывается противоположным в реальности.

Также ограниченно применяются нормы законодательства об охране водных объектов. Так, нарушители водного законодательства часто отделываются штрафом, который для них практически ничего не значит, хотя следовало бы применить более серьезные меры уголовно-правового характера.

Таким образом, хотелось бы отметить, что необходимо:

- ✓ усилить деятельность по реализации законодательных норм;
- ✓ продолжить разработку новых нормативно-правовых актов, регламентирующих данную сферу деятельности.

18.8. 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 (ст. 103 ЗК РФ).

Под землями запаса понимаются все земли, которые в силу каких-либо причин оказались вне сферы пользования и наличия чьих-либо прав на них (права собственности, аренды и т.п.). Так, к землям запаса относятся земельные участки, право собственности, владения и пользования которыми прекращено по основаниям, предусмотрен-

ным законом. Эти земли принадлежат на **праве** собственности государству.

Будучи исключенными из сферы хозяйственной эксплуатации и оборота, данные земли не могут считаться ничейными, бесхозными и т.п., поскольку:

- ✓ они продолжают числиться в земельно-кадастровой документации, где относительно объективно закреплена вся необходимая правовая, экономическая и хозяйственная информация о них;

- ✓ земли запаса недопустимо самовольно занимать, совершать с ними сделки, которые законны лишь при наличии регистрации их в местной администрации;

- ✓ в отношении этих земель, как и земель, находящихся в собственности, пользовании, обороте и т.д., государственные органы планируют и составляют программы повышения плодородия, охраны и иные мероприятия, осуществляемые в любом цивилизованном государстве.

Государственные органы (местная администрация) обязаны держать на учете эти земли как перспективу обеспечения людей, желающих вести хозяйство на земле, и для организаций, нуждающихся в получении земли для других целей.

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, поскольку:

- ✓ под землями запаса подразумеваются земельные участки, пригодные для использования по целевому назначению, в то время как деградированные и исключенные из сельхозоборота земли для использования не пригодны;

- ✓ земли запаса находятся в ведении местных администраций, в то время как законсервированные и деградированные земли находятся под дополнительным контролем со стороны государственных органов, ответственных за экологическую безопасность государства;

- ✓ для включения законсервированных и деградированных земель в хозяйственный оборот необходимо проведение специальных мероприятий, в то время как для земель запаса подобных мероприятий не требуется.

Не могут считаться землями запаса и бросовые земли, собственники (да «другие пользователи») которых остаются еще по кадастровой документации титульными владельцами этих земель. Лишь после того как в документацию будут внесены изменения и произойдет фактическая сдача угодий представителю местной администрации, данные

угодья можно относить к числу земель запаса, распространяя на них режим свободного хозяйственного оборота.

(2) Контрольные вопросы

1. Что представляют собой земли водного фонда как объект правового регулирования?
2. Какие виды земель можно выделить в составе земель водного фонда?
3. Какие обстоятельства обуславливают правовой режим водного фонда?
4. На какие виды можно подразделить правовой режим земель водного фонда?
5. В чем особенности государственного регулирования правового режима земель водного фонда?
6. В чем заключается правовая охрана водных объектов?
7. В чем состоит понятие правового режима земель запаса?
8. Каковы особенности государственного регулирования правового режима земель запаса?

Учебное издание

Ерофеев Борис Владимирович

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебник

Подписано в печать 01.07.2004. Формат 60х90¹/₁₆. Бумага газетная
Гарнитура «Antiqua». Печать офсетная. Усл. печ. л. 41
Тираж 4000 экз. Заказ № 3175

Генеральный директор **В.Ю. Ильин**

Руководитель издательства **А.В. Лустов**

Главный редактор **Г.Л. Гуртова**

Руководитель юридического направления **М.В. Бархатов**

Зав. редакцией **Е.А. Журко**

Редактор **С.М. Богаткина**

Корректоры **У.В. Соколова, К.И. Келаскина**

Компьютерная верстка **И.В. Соколова**

Издательство «Юрайт-Издат»

105037, Москва, городок им. Баумана, д. 3, корп. 4, стр. 10.

• Тел.: (095) 165-91-10. E-mail: publish@urait.ru, www.urait.ru

Отпечатано с готовых диапозитивов во ФГУП ИПК
«Ульяновский Дом печати». 432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14