

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Э. Х. Рахимов, Е. В. Пономарева, Р. Р. Галимов

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

Курс лекций

Уфа 2021

УДК 349.41
ББК 67.4
Р 271

*Рекомендовано к опубликованию
редакционно-издательским советом Уфимского ЮИ МВД России*

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент С. В. Мельник (Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова);
кандидат юридических наук А. В. Внуков (Санкт-Петербургский университет МВД России)

Рахимов, Э. Х.

Р 271 Земельное право : курс лекций / Э. Х. Рахимов, Е. В. Пономарева, Р. Р. Галимов. – Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2021. – 240 с. – Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-7247-1087-9

В курсе лекций кратко рассматриваются основные институты земельного права как отрасли российского права (понятие, предмет, метод, система и источники земельного права, особенности использования земель, правовая охрана земель, возникновение, изменение и прекращение прав на землю). Проанализированы особенности правового регулирования категорий земель по целевому назначению.

Курс лекций предназначен для профессорско-преподавательского состава, обучающихся образовательных организаций МВД России.

УДК 349.41
ББК 67.4

ISBN 978-5-7247-1087-9

© Рахимов Э. Х., 2021
© Пономарева Е. В., 2021
© Галимов Р. Р., 2021
© Уфимский ЮИ МВД России, 2021

Содержание

Содержание.....	3
Введение.....	4
Тема 1. Предмет, метод и система земельного права.....	5
Тема 2. Вещные права на землю. Аренда земельных участков. Плата за землю.....	20
Тема 3. Возникновение, прекращение и защита прав на землю	433
Тема 4. Землеустройство	777
Тема 5. Государственный кадастровый учет земельных участков	11010
Тема 6. Юридическая ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель	12020
Тема 7. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения. Охрана земель	14343
Тема 8. Правовой режим земель населенных пунктов.....	1666
Тема 9. Правовой режим земель промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного специального назначения	189
Тема 10. Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий и объектов.....	219
Список использованных источников	23434

Введение

Земля является особым объектом экономического оборота и правовых отношений в силу своих природных качеств, свойств, функций и роли в жизни общества. В процессе исторического развития претерпевали изменения системы, виды и формы землепользования, соответственно, изменялось и правовое регулирование сделок с земельными участками.

Землепользование – самая ранняя историческая форма обладания землей для производственных целей без обособления права на нее кого-то из пользователей. Землевладение как форма частной собственности стало складываться в результате развития производительных сил, изменения экономических отношений и с расслоением общества на тех, кто монопольно владел землей, и тех, у кого ее не было. Первые известные акты наделения земельными участками связаны с перераспределением общинных земель, выделением земель из общих фондов государства, захватом новых территорий. Это были решения властного характера, и сделками их назвать нельзя. Лишь со временем прежде всего в силу развития цивилизации и правовой системы в целом переход прав землепользования от одного владельца к другому стал опираться на акты, обусловленные волеизъявлением самих субъектов экономических отношений. Данная сфера общественных отношений и сегодня остается одной из актуальных и требует дальнейшего изучения и совершенствования правового регулирования.

Данный курс лекций поможет обучающимся усвоить сущность, содержание и особенности земельного права, правовое регулирование земельных правоотношений по действующему законодательству, поможет правильно анализировать нормы земельного права и применять их в правоприменительной деятельности.

В данной работе систематизированы, в простой и доступной форме изложены основные положения действующего земельного законодательства с учетом подходов, выработанных судебной практикой, и освещены основные институты земельного права.

Курс лекций «Земельное право» будет полезен обучающимся, профессорско-преподавательскому составу образовательных организаций высшего образования, а также другим лицам, интересующимся современным земельным законодательством.

Тема 1. Предмет, метод и система земельного права

Вопросы:

1. Понятие земельного права, его предмет, метод и место в системе права России.
2. Принципы земельного права.
3. Система земельного права.

Вопрос 1. Понятие земельного права, его предмет, метод и место в системе права России

В отличие от трудового или семейного права, вопрос о самостоятельности которых ставился еще до октябрьской революции 1917 г., аналогичный вопрос относительно земельного права впервые возник лишь в связи с отменой частной собственности на землю. В период существования советской юридической науки вопрос о самостоятельности земельных отношений и земельного права не вызывал особых дискуссий.

На современном этапе развития земельно-правовой науки единого подхода к пониманию земельного права и его предмета также не сложилось. Существует несколько концептуальных подходов к данному вопросу.

1. По мнению С. А. Боголюбова, В. В. Никишина, В. В. Устюковой и др., «земельное и иные отрасли природоресурсного права стали подотраслями экологического права, его составной частью».¹

2. По мнению В. В. Петрова, Ю. Г. Жарикова, А. С. Пиголкина, природоресурсное право подразделяется на отдельные самостоятельные подотрасли, такие как земельное право, водное право, лесное право, горное право, воздушное право (защита воздушной массы), охрана дикого животного мира и дикого растительного мира. К подотраслям природоресурсного права должна относиться еще одна подотрасль – природоохранное (экологическое) право.²

3. По мнению О. И. Крассова, Р. К. Гусева, земельное право как самостоятельная отрасль права – это система правовых норм, регулирующих земельные общественные отношения в целях обеспечения рационального использования и охраны земель, а также защиты земельных

¹ Боголюбов С. А., Никишин В. В., Устюкова В. В. Земельное право: учебник для вузов. М., 2003. С. 6.

² См., например: Левакова И. В. Проблемы применения нового Земельного кодекса России (обзор материалов научно-практической конференции) // Журнал российского права. 2002. № 10. С. 162.

прав и предусмотренных законом земельных интересов граждан и юридических лиц.¹

Говорить о наличии самостоятельной отрасли права можно в случае, если существует определенная сфера общественной жизни, достаточно обширная, обладающая ярко выраженной качественной спецификой и социальной значимостью, причем в данной сфере действует достаточно большое число правовых норм, в основном не вписывающихся ни в одну из традиционных отраслей права, но составляющих единую систему со своей внутренней структурой, с особым сочетанием методов правового регулирования, собственными источниками, принципами и правовым режимом.²

Известно, что любая отрасль российского права имеет свой собственный предмет регулирования. Однако многие отрасли права имеют сходные черты в части предмета правового регулирования. Так, земельное право тесно связано, например, с гражданским и административным правом. Сходство вызвано предметом правового регулирования названных отраслей права. Так, предметом гражданского права являются имущественные и личные неимущественные отношения, а предметом административного права – управленческие отношения. Предмет земельного права, в свою очередь, – это земельные отношения, которые представляют собой комплекс имущественных и управленческих отношений. Особенность предмета земельного права состоит в том, что с одной стороны, земельные имущественные отношения могут в определенной части регулироваться нормами гражданского и земельного законодательства; с другой стороны, когда земля выступает как объект властных полномочий, для регулирования земельных отношений применяется метод административного права с его властными предписаниями о порядке ведения земельного кадастра, государственной регистрации земельных участков, об особом режиме их использования и т.д.

Как уже говорилось, необходимо понять черты разграничения вышеназванных отраслей права. Так, хотя гражданское законодательство устанавливает основания приобретения прав собственности, в том числе на земельные участки, в то же время, права и обязанности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при их использовании устанавливаются Земельным кодексом Российской Федерации. В случае самовольного захвата земли компетентные органы государственной власти, опираясь на закон, решает

¹ См. например: Земельное право : учебник / под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева. М., 2006. С. 11.

² См. подробнее об этом: Анисимов А. П., Ветютнев Ю. Ю., Мохов А. А., Рыженков А. Я., Черноморец А. Е. Обновление отраслевой структуры российского права // Новая правовая мысль. 2005. № 2. С. 2 – 8.

вопрос об изъятии в порядке наказания земельного участка. В этом случае государственный орган принимает управленческое решение.

Следует отметить, что земельное право представляет собой пример агрегации полиотраслевого правового регулирования, имеющего место в случае, когда определенная группа общественных отношений, в силу специфики последних, требует применения различных правовых средств для их правового регулирования. В этом ключе земельное право имеет сходные черты со многими другими отраслями российского права, например, с предпринимательским правом.

В связи с этим можно сформулировать общее понятие земельного права, как отрасли права, регулирующей общественные отношения, связанные с предоставлением, использованием и охраной земельных участков.

Земельные участки в настоящее время имеют две основные характеристики:

- земельные участки как объекты недвижимого имущества, выступающие в качестве объектов гражданских прав и обязанностей, включенные в гражданский оборот;

- земельные участки как природные объекты, которые описаны человеком как объекты прав, но в то же время которым свойственны такие характеристики, как нерукотворность, непереключаемость, неэластичность и др., которые выделяют земельные участки из стандартного перечня объектов недвижимого имущества.

Традиционно, предметом отрасли права выступают обособленные группы общественных отношений, на регулирование которых направлены нормы права соответствующей отрасли.

В целом земельные отношения как предмет земельного права являются отношениями сложными, комплексными, при этом регулирование их осуществляется нормами как земельного, так и гражданского, административного, экологического и иных отраслей законодательства.

Сфера жизнедеятельности, регулируемая нормами земельного права, обладает своей качественной спецификой по следующим причинам. Конституция Российской Федерации провозглашает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9).¹

Отношения, регулируемые земельным законодательством, подразделяются на три группы.

¹ Конституция РФ: принята на всенародном голосовании от 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

1. Отношения по предоставлению земельных участков. Несмотря на реформирование земельных отношений в течение последних двадцати лет, большинство земельных участков по-прежнему находится в государственной собственности. Следовательно, современное земельное право уделяет большое внимание процедуре передачи земельных участков частным землепользователям в собственность или аренду. При этом отношения предоставления не свойственны реализации вещных прав на недвижимое имущество. Наоборот, деятельность по предоставлению носит характер реализации государственной земельной политики, зачастую в ущерб сиюминутным экономическим интересам. Так, возможность льготного выкупа земельных участков собственниками объектов недвижимости существенно снижает объем средств, поступающих в соответствующие бюджеты. Однако это приводит к созданию большой группы собственников земельных участков, которые приобретают возможность привлечения средств под залог недвижимости, в том числе и земельных участков, тем самым создавая на перспективу новые возможности для кредитного и банковского развития.

2. Отношения по использованию земельных участков, в свою очередь, подразделяются на отношения по использованию земельных участков в качестве средства производства и отношения по использованию участков для строительства. В силу своих природных свойств земельные участки могут быть застроены, т. е. использоваться как операционный базис для размещения зданий, сооружений, так и использоваться для выращивания сельскохозяйственной продукции, лесных насаждений и др. В настоящее время доходность использования земельных участков для строительства в десятки раз выше, чем использования земельных участков в качестве средства производства. Соответственно, законодатель устанавливает возможность застройки только для участков, которые непригодны для производства сельскохозяйственной или лесохозяйственной продукции в силу отсутствия плодородия.

3. Охрана земельных участков предполагает защиту земельных участков от двух видов негативного воздействия: антропогенного и природного. Земельные участки, являясь природными объектами, подвержены естественным негативным процессам. В то же время, будучи активно включенными в хозяйственную деятельность, земельные участки сильно зависят от негативного воздействия как в процессе, так и в результате хозяйственной деятельности человека.

Земля является важнейшим, «стержневым» компонентом окружающей среды, от состояния которой прямо зависит и состояние других природных объектов. Эта особенность земли как природного объекта заключается в ее невосполнимости, по сравнению с другими природными ресурсами: уничтоженные леса могут быть восполнены; сокращение запасов пресной воды приведет к техническому решению

проблемы опреснения вод мирового океана; ресурсы недр исчерпаемы, но есть альтернативные источники энергии и т. д.

Значение земли как природного объекта проявляется и в том, что все иные природные объекты с ней теснейшим образом связаны (леса произрастают на землях лесного фонда: водные объекты протекают по землям водного фонда). И если любые объекты недвижимости (здания, строения, сооружения) по большому счету могут быть демонтированы и восстановлены на новом месте, то земельные ресурсы не переносимы и невозобновимы.

Учитывая данные свойства и особенности земли, законодатель определяет (ст. 3 Закона об охране окружающей среды), что одним из основных экологических принципов является научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды, что имеет самое непосредственное отношение и к земле как части природы. Решение данной задачи достигается в том числе и особым отраслевым сочетанием методов правового регулирования земельных отношений (при том, что метод имеет здесь не основное, а вспомогательное значение), которые представляют собой совокупность приемов, способов воздействия правовых норм и правил на конкретные общественные отношения. В научной литературе уже поднимался вопрос об особых (специфических) методах регулирования земельных отношений.¹

Метод земельного права

Одним из элементов разграничения отраслей права является метод правового регулирования. Если предмет правового регулирования отвечает на вопрос «что подлежит регулированию», то метод правового регулирования отвечает на вопрос «каким способом это регулирование осуществляется». Соответственно, под методом правового регулирования понимается особый способ или способы воздействия на волю и поведение участников правовых отношений.

В теории права выделяются различные подходы к классификации методов правового регулирования. В зависимости от способа воздействия на общественные отношения выделяются два основных метода правового регулирования – императивный и диспозитивный. Часто их связывают с двумя блоками правовых норм и правовых отраслей или двумя правовыми режимами – публичным (административное право, процессуальные отрасли и некоторые другие) и частным (гражданское право и некоторые другие).

¹ См.: Чубуков Г. В. Земельное право России : учебник. М., 2002. С.11–13; Сырых Е. В. Земельное право : учебник. М., 2004. С. 6–9.

В земельных отношениях также можно выделить императивный и диспозитивный метод регулирования. Императивное правовое регулирование основывается на отношениях власти и подчинения и характеризует преимущественно административно-правовые отношения. В случае с земельными отношениями, данный метод находит свое применение, например, в отношениях, складывающихся в сфере государственного управления землей, при проведении земельного контроля, обнаружении правонарушений и т. д. Диспозитивный метод предоставляет участникам отношений возможность самостоятельного, инициативного определения судьбы развития этих отношений в пределах, установленных законодательством. Например, правообладатель земельного участка самостоятельно определяет, как использовать земельный участок в пределах разрешенных вариантов использования.

Важно понимать, что данные методы действуют не изолированно, а во взаимодействии, дополняя друг друга для достижения целей правового регулирования.

Взаимодействие данных методов прямо вытекает из главного принципа земельного законодательства, суть которого заключается в том, что регулирование отношений по использованию и охране земель осуществляется, исходя из представлений о земле как о природном объекте, природном ресурсе и недвижимом имуществе. Именно это триединство понимания земли предопределяет сложную нормативную регламентацию отношений по ее использованию и охране императивными и диспозитивными методами. Такая специфика не может быть отражена только нормами гражданского или административного права, нацеленными на решение несколько иных задач. Для этого действует внутренне сбалансированная система земельных законодательных актов Российской Федерации и ее субъектов. При этом земельное законодательство, выделенное в отдельную отрасль Конституцией Российской Федерации как предмет совместного ведения (ст. 72),¹ находится в динамической взаимосвязи с иными отраслями законодательства.

¹ Конституция РФ: принята на всенародном голосовании от 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Вопрос 2. Принципы земельного права

Как известно, принципами права являются основные идеи, руководящие начала, определяющие содержание и направление правового регулирования. Земельное право как отрасль права включает в себя все многообразие классификации принципов, присущих любой отрасли российского права. Принципы права подразделяются на группы в зависимости от того, распространяются ли они на всю систему права (общеправовые принципы), несколько отраслей (межотраслевые), на одну отрасль права (отраслевые принципы), на один правовой институт (внутриотраслевые принципы). В зависимости от источников права, закрепляющих эти принципы, различают конституционные принципы и принципы, установленные в федеральных законах.

В то же время, учитывая наличие кодифицированного нормативного правового акта – Земельного кодекса Российской Федерации, мы исходим из необходимости и целесообразности рассмотрения в данном вопросе лишь так называемых «норм-принципов», принципов, которым придан нормативный характер и закрепление в ч.1 ст. 1 ЗК РФ.

1. Принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю. Данный принцип провозглашает особое значение земли для жизни и деятельности человека и с его содержания данный принцип можно отнести к межотраслевым, как затрагивающим природоресурсное, экологическое и гражданское законодательство.

2. Принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде. Данный принцип отражает содержание диспозитивной составляющей метода правового регулирования земельного права, формулирует границы свободы владения, пользования и распоряжения землей, без ущерба окружающей среде.

Следует отметить, что данный принцип имеет конституционно-правовую природу – согласно ч.3 ст. 36 Конституции Российской Федерации владение, пользование и распоряжение землей и другими

природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

3. Принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат. Указанный принцип реализует публично-правовую составляющую правового регулирования земельных отношений и устанавливает приоритет охраны жизни и здоровья человека при осуществлении деятельности по использованию и охране земель в сравнении с экономической целесообразностью.

4. Принцип участия граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством. В качестве примера реализации данного принципа можно привести организацию и проведение в установленном порядке слушаний по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан; организацию и проведение общественной экологической экспертизы и др.

5. Принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами. В качестве примеров случаев исключений можно привести следующие примеры. Согласно ч.3 ст. 552 ГК РФ, продажа недвижимости, находящейся на земельном участке, не принадлежащем продавцу на праве собственности, допускается без согласия собственника этого участка, если это не противоречит условиям пользования таким участком, установленным законом или договором. Часть 1 ст. 35 ЗК РФ устанавливает правило, согласно которому, при переходе права собственности на здание, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, сооружением и необходимой для их

использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник. Особый случай исключения из указанного принципа сформулирован в федеральном законе РФ от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»¹. Так согласно абз. 2 ч. 6 ст. 28 указанного федерального закона, при отчуждении земельных участков право собственности не переходит на объекты инженерной инфраструктуры, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не используемые исключительно для обеспечения объектов недвижимости, расположенных на указанных земельных участках.

6. Принцип приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. Установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий;

Рассматриваемый принцип устанавливает специальные (дополнительные) требования и запреты по использованию и охране особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, в то время как в отношении всех остальных земельных участков действуют общие требования по их охране, сформулированные в главе 2 ЗК РФ. Именно поэтому данный принцип не может толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий.

7. Принцип платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В частности, в соответствии со ст. 24 ЗК РФ, в безвозмездное пользование могут предоставляться земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, на условиях и в порядке, которые установлены статьей 39.10 ЗК РФ, в том числе в виде служебного надела, а так же находящиеся в собственности граждан или юридических лиц, иным гражданам или юридическим лицам на основании договора, в том числе в виде служебного надела. Кроме того, в соответствии с ч.6 ст. 10 Федерального закона РФ от 24.07.2002

¹ О приватизации государственного и муниципального имущества: федеральный закон РФ от 21.12.2001 № 178-ФЗ // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

№ 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹, земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными пастбищами и находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы гражданам и юридическим лицам только на праве аренды или на праве безвозмездного пользования на срок не менее чем пять лет. Это не единственные примеры исключений из реализации принципа платности использования земли в отечественном законодательстве.

8. Принцип деления земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства;

Следует обратить внимание на понятия «категории» и «разрешенного использования» земель. Прежде всего, законодателем закладывается возможность учитывать определенную специфику в рамках отдельных категорий земель, выделяемых по основному целевому назначению. При этом сохраняется основная цель использования земельного участка. Понятие «разрешенное использование» земельных участков применяется в градостроительном законодательстве при определении параметров и видов допустимого использования части территории муниципального образования, например, под застройку. Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации разрешенное использование земельного участка, основанное на зонировании территории, заключается в определении конкретных видов деятельности, которые могут вестись землепользователем на предоставленном ему участке.²

9. Принцип разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами. Реализация данного принципа находит свое отражение во множестве законодательных актов. Например согласно ч. 10 ст. 1 федерального закона РФ от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», земли и другие природные ресурсы, предоставленные для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских

¹ Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федеральный закон РФ от 24.07.2002 № 101-ФЗ // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018) // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

формирований и органов, находятся в федеральной собственности.¹ Часть 2 статьи 48 федерального закона РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», используемые полицией земельные участки, а также здания, сооружения, оборудование и другое имущество полиции, созданное (создаваемое) или приобретенное (приобретаемое) за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета и иных источников финансирования, являются федеральной собственностью. Земельные участки находятся в постоянном (бессрочном) пользовании, а имущество – в оперативном управлении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.²

10. Принцип дифференцированного подхода к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы.

Действие данного принципа обусловлено тем, что земельные участки в составе каждой категории земель имеют специфические свойства (природные, социальные, экономические и др.), которые нельзя учесть при универсальном правовом регулировании. В связи с этим, отдельные главы ЗК РФ, ЛК РФ, Водного кодекса Российской Федерации, а также отдельные федеральные законы отражают данную специфику (дифференцированный подход) в конкретном содержании правоотношений при использовании и управлении земельными участками.

11. Принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком, отражающий проблему соотношения частных и публичных интересов в земельных правоотношениях. В качестве примера реализации данного принципа можно привести процедуру предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности в собственность граждан и юридических лицам посредством торгов, позволяющих обеспечить справедливость, публичность, открытость и прозрачность процедуры предоставления земельного участка конкретному лицу (частный интерес), а также обеспечить поступление дохода в бюджет соответствующего уровня (публичный интерес).

В заключении следует отметить, что перечень принципов, сформулированный в ст. 1 ЗК РФ, не является исчерпывающим, так как предполагается возможность его расширения иными федеральными

¹ Об обороне: федеральный закон РФ от 31.05.1996 № 61-ФЗ // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О полиции: федеральный закон РФ от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

законами (но не подзаконными актами и не законами субъектов РФ). В числе таких федеральных законов следует отметить Закон об обороте земель, установивший принципы оборота земель сельскохозяйственного назначения (п. 3 ст. 1); Закон о государственном земельном кадастре, определяющий принципы осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра (ст. 5) и т. д.

Некоторые принципы пока только обозначены, но не раскрыты в ЗК РФ и другом законодательстве (например, принцип государственного регулирования приватизации земли; принцип международного сотрудничества; принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в регулировании отношений по использованию земель), что порождает споры в теории и правоприменительной практике.

Также следует отметить, что большинство принципов земельного права носит межотраслевой характер, то есть выступает в качестве базовых исходных начал в развитии двух и более отраслей российского права.

Вопрос 3. Система земельного права

Вопрос выработки научно-обоснованных представлений о системе земельного права является особо значимым ввиду того, что придает рассматриваемой области знаний и общественных отношений упорядоченность, описывает структуру, взаиморасположение и характеристику включаемых в него составляющих элементов.

В доктрине присутствуют различные точки зрения по вопросу системы земельного права. Большинство правоведов сходятся во мнении, что под системой земельного права можно понимать «научно обоснованную последовательность расположения земельно-правовых институтов и норм в зависимости от их значимости, роли и содержания, обусловленных характером общественных отношений».¹

Как справедливо отмечает Б. В. Ерофеев, «раскрыть систему земельного права как отрасли – значит выявить элементы, ее составляющие, и системообразующие связи между этими элементами. Элементы системы права образуют внутри себя структуры системы элементов более узкого содержания. Так, система земельного права состоит из двух крупных элементов – Общей и Особенной частей; каждая из них, в свою очередь, состоит из институтов; институты земельного права состоят из групп земельно-правовых норм; земельно-правовые нормы имеют свои составные элементы: гипотезы, диспозиции и санкции».²

Характеризуя общую часть земельного права, следует отметить, что последняя состоит из институтов, включающих в себя универсальные нормы права, действие которых на большинство регулируемых земельных отношений. Как правило, общая часть земельного права включает в себя институты: собственности на землю; пользования и иных прав на землю; управления земельным фондом; охраны земель; ответственности за земельные правонарушения.

Особенная часть земельного права складывается из институтов, определяющих правовой режим отдельных категорий земель, выделяемых по основному целевому назначению, а именно: земель сельскохозяйственного назначения; земель населенных пунктов; земель промышленности и иного специального назначения (энергетики, транспорта, связи, телевидения, информатики, обороны и иного специального назначения); земель особо охраняемых территорий и

¹ Земельное право России : учебник для вузов / Б. В. Ерофеев ; под научной редакцией Л. Б. Братковской. 16-е изд., перераб. и доп. Москва : Издательство Юрайт, 2020. С. 62. Земельное право России : учебник / под ред. А. П. Анисимова. М. : Высшее образование ; Юрайт-Издат, 2009. С. 29.;

² Б.В. Ерофеев. Указ. соч. С. 63.

объектов (заказников, заповедников, национальных парков и т. д.); земель лесного фонда; земель водного фонда; земель запаса.

Ключевой особенностью системы земельного права следует считать то обстоятельство, что большинство вышеназванных институтов земельного права включают в себя нормы различной отраслевой принадлежности (гражданского, экологического права, административного права и т. д.), т. е. являются межотраслевыми, что подчеркивает универсальность и полиотраслевое содержание предмета и метода земельного права.

Институты Общей и Особенной частей земельного права состоят из правовых норм, являющихся первичными элементами системы земельного права.

Земельно-правовая норма характеризуется признаками, присущими всем правовым нормам, в то же время имеющими свои отраслевые особенности, в частности представляет собой правило поведения, установленное действующим земельным законодательством. Так, например, существуют общие основания возникновения права собственности, предусмотренные гражданским законодательством, однако для возникновения права собственности на земельный участок необходимо пройти процедуру межевания и его кадастрового учета.

Земельно-правовая норма имеет структуру, включающую в себя, как правило, гипотезу, диспозицию и санкцию.

Гипотеза земельно-правовой нормы определяет условия, при которых возможно ее применение. Эти условия выражаются, как правило, в наличии фактов, имеющих юридическое значение, например, решений государственных органов или суда.

Гипотеза отвечает за потенциальную возможность (условия) применения соответствующей нормы к регулируемым общественным отношениям. Например, земельно-правовые нормы устанавливают права отдельных лиц на получения земельного участка в собственность бесплатно.

Диспозиция земельно-правовой нормы выражает правило поведения, закрепленное в норме либо вытекающее из ее смысла, таким образом описывает модель регулируемых общественных отношений. Например, описание процедуры перевода земельного участка из одной категории в другую. Диспозиция земельно-правовой нормы может иметь бланкетный (отсылать в другому нормативному правовому акту или законодательству) или отсылочный характер (отсылать к другой конкретной норме в рамках одного нормативно-правового акта).

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

Подводя итог рассмотрению лекционных вопросов, необходимо отметить, что земельное право занимает самостоятельное место в общей системе права, поскольку оно направлено на регулирование конкретного по своей сущности вида общественных отношений, т. е. земельных отношений. Оно имеет свой предмет и свои методы правового регулирования отношений, законодательно закрепленные отраслевые принципы. Земельное право можно рассматривать в качестве отрасли права, отрасли законодательства, правовой науки и учебной дисциплины.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что является предметом земельного права как отрасли российского права? Какие принципы лежат в основе земельного права?
2. Каковы особенности метода земельного права? Что понимается под системой земельного права?
3. Что понимается под земельными правоотношениями? Каковы основания возникновения и прекращения земельных правоотношений?
4. Как соотносятся категории «земельное законодательство» и «земельное право»?
5. Охарактеризуйте содержание понятия «правовой режим земель».
6. Укажите соотношение земельного права с другими отраслями права.
7. Какие институты земельного права входят в общую, а какие в особенную части земельного права?

Тема 2. Вещные права на землю. Аренда земельных участков. Плата за землю

Вопросы:

1. Понятие и виды вещных прав на земельные участки.
2. Аренда земельного участка. Права и обязанности землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.
3. Плата за землю.

Вопрос 1. Понятие и виды вещных прав на земельные участки

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, система вещных прав на землю представлена следующим образом:

1. Собственность на землю.
 - 1.1. Собственность на землю граждан и юридических лиц.
 - 1.2. Государственная собственность на землю.
 - 1.3. Собственность Российской Федерации (федеральная собственность) на землю.
 - 1.4. Собственность на землю субъектов Российской Федерации.
 - 1.5. Муниципальная собственность на землю.
2. Право ограниченного пользования чужим земельным участком.
 - 2.1. Сервитут.
 - 2.2. Публичный сервитут.

Данное построение вещных прав на землю полностью соотносится с конституционно-правовыми основами разграничения прав собственности на землю, а также с системой вещных прав, предусмотренных гражданским законодательством.

Главная роль в этой системе справедливо отдана праву собственности на землю, содержание которого детализировано признаками, характеризующими землю, как объекта права, так и с точки зрения субъектного состава носителя права собственности (частная, государственная и муниципальная формы собственности).

Система гражданских прав включает в себя две большие группы прав – обязательственные и вещные права. В свою очередь вещные земельные права в земельном праве представляют собой непосредственную форму реализации отношений собственности на землю, путем предоставления обладателю таких прав возможности осуществления исключительного господства над земельным участком.

Право собственности на землю является главенствующим в системе вещных прав на земельные участки, поскольку только у собственника содержится полный набор правомочий по владению, пользованию и распоряжению землей. Однако наряду с правами собственности имеется

ряд других правовых форм, составляющих титул прав на землю, которые легализированы в современном российском законодательстве в качестве вещных прав. Ими, в частности, являются право пожизненного наследуемого владения земельным участком, право постоянного (бессрочного) пользования им и сервитута.

Вещные права на землю были распространены в земельных отношениях России и поначалу были узаконены после октябрьского переворота в стране. 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 испрашивать разрешение на аренду или безвозмездную временную передачу используемого земельного участка другому лицу у собственника этого участка.

2. Вещные права обладают определенной зависимостью от правомочий собственника, без согласия которого не может осуществляться часть правомочий, принадлежащих обладателю вещных прав на землю. В частности, согласие собственника необходимо испрашивать на отдельные формы распоряжения земельным участком.

3. 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 подлежат судебной или административной защите (ст. 11 ГК РФ). Более того, лицо, обладающее вещными правами на землю, может предъявить иск о возыскании 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 участок. Все лица, попавшие в сферу отношений по использованию земельного участка на основе вещных прав,

обязаны соблюдать права лица, обладающего вещным правом на земельный участок: не допускать самовольного прохода или проезда по этому участку, если владелец его ясно не обозначил такой подход; располагаться на этом участке или складировать какие-либо предметы и др. В силу этого вещные права:

а) вытекают из положений закона, а не из договорных и иных обязательств, и не могут быть изменяемы по соглашению сторон. Иначе говоря, вещные обязательства исчерпывающе определены законом и непредусмотренные законом отступления от них не допускаются;

б) распространяются на всех лиц, оказавшихся в сфере правового регулирования вещных прав, а не только на лиц, связанных договорными обязательствами, вытекающими из этих вещных прав. Например, лица, которым предоставлено право 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:

а) 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;

б) по лицам, обладающим вещными правами на земельный участок. В частности, если правом пожизненного наследуемого владения обладают только граждане и иные физические лица, то данным правом не обладают организации, которые не могут являться субъектами наследственных правоотношений, за исключением случаев, определенных законом;

в) по интересам, во исполнение которых предусмотрены данные вещные права. Например, 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;

г) по основаниям возникновения вещных прав. Так, если право пожизненного наследуемого владения землей может возникнуть из

наследственного завещания прежнего владельца, то право сервитута устанавливается по соглашению сторон (соседствующих землепользователей), а при недостижении такого соглашения – решением суда по иску заинтересованной стороны.

6. Вещные права, как и право собственности на земельный участок, объектом своих правомочий имеют земельный участок, конкретно определенный на местности и имеющий соответствующий кадастровый номер или статус. В силу этого возникновение, изменение и прекращение вещных прав подлежит такой же государственной регистрации, как и возникновение, изменение или прекращение прав собственности на данный участок.

Поскольку вещные права на земельный участок осуществляются при одновременном наличии права собственности на этот участок, то происходит двойная регистрация данных земельных прав: первоначальная и производная.

Действующее законодательство (ГК РФ и ЗК РФ) содержит следующий набор ограниченных вещных прав на земельные участки:

1) право постоянного (бессрочного) пользования – для государственных и муниципальных учреждений, казенных предприятий, центров исторического наследия президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий (имеют организационно-правовую форму фонда), органов государственной власти и органов местного самоуправления (п. 1 ст. 20 ЗК РФ), а также для государственных академий наук и созданных ими учреждений (п. 2.3 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»);

2) право пожизненного наследуемого владения – для граждан (после введения в действие ЗК РФ (30.10.2001) более не предоставляется);

3) безвозмездное срочное пользование;

4) сервитут.

Рассмотрим вещные права на землю по отдельности.

Право постоянного (бессрочного) пользования

До настоящего времени сохраняется значительное количество субъектов, продолжающих использовать земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования, поскольку в силу п. 3 ст. 20 ЗК РФ право постоянного (бессрочного) пользования находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками, возникшее у граждан или юридических лиц до введения в действие данного Кодекса, сохраняется.

Основания приобретения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком.

Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется государственному или муниципальному учреждению,

казенному предприятию, органу государственной власти, органу местного самоуправления на основании решения государственного или муниципального органа, уполномоченного предоставлять земельные участки в такое пользование.

В случае реорганизации юридического лица принадлежащее ему право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком переходит в порядке правопреемства.

Владение и пользование землей на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, осуществляет владение и пользование этим участком в пределах, установленных законом, иными правовыми актами и актом о предоставлении участка в пользование.

Лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, вправе, если иное не предусмотрено законом, самостоятельно использовать участок в целях, для которых он предоставлен, включая возведение для этих целей на участке зданий, сооружений и другого недвижимого имущества. Здания, сооружения, иное недвижимое имущество, созданные этим лицом для себя, являются его собственностью.

С учетом изложенного право постоянного (бессрочного) пользования не утратило своего значения и продолжает оставаться в центре внимания исследователей, хотя, как правильно отмечает Е. А. Суханов, «в противоречии с современными тенденциями развития правового регулирования отношений землепользования, связанными с закреплением многообразных вещных прав на земельные участки, Земельный кодекс, подобно кодификации советского права 60-х годов, стремится уничтожить основные ограниченные вещные права на землю...».

В ЗК РФ установлено, что юридические лица, за исключением указанных в п. 1 ст. 20 ЗК РФ, обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность, религиозные организации, кроме того, должны переоформить на право безвозмездного срочного пользования по своему желанию в соответствии с правилами ст. 36 ЗК РФ.

Оформление в собственность граждан земельных участков, ранее предоставленных им в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение, в установленных земельным законодательством случаях сроком не ограничивается. В то же время в ЗК РФ закреплено право граждан зарегистрировать право собственности на земельный участок, предоставленный до введения в действие ЗК РФ для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного

строительства на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования. Принятие решений о предоставлении таких земельных участков в собственность граждан не требуется. С момента государственной регистрации права собственности гражданина на такой земельный участок право пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования прекращается.

Следовательно, право постоянного (бессрочного) пользования гражданина на земельный участок сохраняется до переоформления им этого права на право собственности. Если Федеральная регистрационная служба откажет в государственной регистрации права собственности гражданина на такой участок, то он не вправе в судебном порядке требовать признания за ним права собственности на этот земельный участок, поскольку такое право у него возникнет только после государственной регистрации в соответствии со ст. 25.2 Федерального закона РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». В этом случае надлежащим способом защиты права будет оспаривание отказа Федеральной регистрационной службы в государственной регистрации права собственности гражданина на такой участок.

Между тем у многих граждан, которым земельные участки были предоставлены до 1948 г. на праве застройки, право бессрочного пользования на указанный земельный участок возникло на основании указа Президиума Верховного Совета СССР от 26.08.1948 «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов». Согласно ст. 2 указа отвод гражданам земельных участков как в городе, так и вне города для строительства индивидуальных жилых домов производится в бессрочное пользование. В данном указе законодатель не выразил воли на трансформацию права застройки в право бессрочного пользования, о гражданах, которым земельные участки предоставлены на ограниченном вещном праве застройки, забыли. Эту волю законодателя восполнила только судебная практика, что порождает для граждан проблемы в переоформлении права постоянного (бессрочного) пользования в право собственности. Однако при переоформлении возникает проблема, которая заключается в том, что у названной категории граждан нет ни документов о выделении земельного участка без указания вещного права, которые приравнены законодателем к документам о выделении земельного участка на праве собственности, ни документов о выделении земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Право пожизненного (наследуемого) владения землей

Право пожизненного (наследуемого) владения землей (ч. 1 ст. 216 ГК РФ) отличается от иных вещных прав следующими основными особенностями:

а) наибольшей стабильностью прав на земельный участок. Так, если право пользования земельным участком может быть временным, т. е. краткосрочным, то право владения принадлежит владельцу не только на протяжении всей его жизни: после жизни воля владельца в определении принадлежности земельного участка гарантируется к соблюдению принудительной силой государства, если наследник не отказался от наследства;

б) наибольшей широтой самостоятельности правомочий землевладельца в отношении использования земельного участка. Владелец вправе самостоятельно, без каких-либо специальных разрешений собственника земельного участка возводить на земельном участке здания, сооружения и создавать другое недвижимое имущество, приобретая на него право собственности, если законом не предусмотрено иное. Например, постоянный землепользователь приобретает право собственности на созданное им недвижимое имущество только в том случае, если эта недвижимость создана им для себя;

в) узким кругом субъектного состава правоотношений по владению земельным участком на праве пожизненного наследуемого владения. Поскольку 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;

г) наличием в правомочиях по владению земельным участком конституционных положений о правах, свободах и обязанностях граждан, имеющих статус высшей ценности и составляющих смысл, содержание и применение российского законодательства (ст. ст. 2, 18 Конституции РФ). В частности, права на свободное использование своих способностей и имущества для осуществления предпринимательской деятельности на земельном участке (ст. 34 Конституции РФ).

Право пожизненного наследуемого владения земельным участком – это еще один из видов вещных прав, регулируемых гражданским и земельным законодательством Российской Федерации. Носителем данного права может быть только физическое лицо. В ГК РФ указанному праву посвящены ст. ст. 216, 265, 266, 267.

Содержание права пожизненного наследуемого владения установлено в ст. 266 ГК РФ. Согласно данной статье, гражданин, обладающий правом пожизненного наследуемого владения (владелец земельного участка), имеет права владения и пользования земельным участком, передаваемые по наследству. Если из условий пользования

земельным участком, установленных законом, не вытекает иное, то владелец земельного участка вправе возводить на нем здания, сооружения и создавать другое недвижимое имущество, приобретая на него право собственности.

Основания приобретения права пожизненного наследуемого владения земельным участком:

Право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретенное гражданином до введения в действие ЗК РФ, сохраняется. Предоставление земельных участков гражданам на праве пожизненного наследуемого владения после введения в действие ЗК РФ не допускается.

Владение и пользование земельным участком на праве пожизненного наследуемого владения:

Гражданин, обладающий правом пожизненного наследуемого владения (владелец земельного участка), имеет права владения и пользования земельным участком, передаваемые по наследству.

Если из условий пользования земельным участком, установленных законом, не вытекает иное, владелец земельного участка вправе возводить на нем здания, сооружения и создавать другое недвижимое имущество, приобретая на него право собственности.

Распоряжение земельным участком, находящимся в пожизненном наследуемом владении:

Распоряжение земельным участком, находящимся на праве пожизненного наследуемого владения, не допускается, за исключением перехода прав на земельный участок по наследству. Государственная регистрация перехода права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству проводится на основании свидетельства о праве на наследство.

Граждане, имеющие земельные участки в пожизненном наследуемом владении, имеют право приобрести их в собственность. Каждый гражданин имеет право однократно бесплатно приобрести в собственность находящийся в его пожизненном наследуемом владении земельный участок, при этом взимание дополнительных денежных сумм помимо сборов, установленных федеральными законами, не допускается.

Безвозмездное срочное пользование. Государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, органам государственной власти и местного самоуправления могут предоставляться земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на срок до одного года.

Решение о предоставлении принимается исполнительными органами государственной власти или местного самоуправления, обладающими правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах

их компетенции на основании ЗК РФ. Иные юридические лица могут получать участки в аренду, за плату.

Из земель, находящихся в собственности физических или юридических лиц, участки могут предоставляться гражданам и юридическим лицам на основании договора. Порядок заключения и исполнения договора устанавливается в ст. ст. 689 – 701 ГК РФ. Как и другие сделки с землей, договор подлежит государственной регистрации.

Решение о предоставлении принимается исполнительными органами государственной власти или местного самоуправления, обладающими правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции на основании ЗК РФ. Иные юридические лица могут получать участки в аренду, за плату.

Служебные наделы. Из земель, находящихся у организаций, гражданам могут предоставляться земельные участки, получившие в прежние времена название «служебные наделы», т. е. участки, связанные по времени и условиям работы с их службой. Предоставление этих участков призвано отражать социальную заботу о работниках, увеличивать их взаимодействие с работодателем. Служебные наделы предоставляются в безвозмездное срочное пользование работникам организаций отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков.

Наделы работникам организаций предоставляются из числа принадлежащих этим организациям участков на время установления трудовых отношений. Основаниями для предоставления наделов служат заявления работников и решение организации. Категории работников, имеющих право на служебные наделы, предусматриваются в законодательстве РФ и ее субъектов.

На основании постановления Совета Министров РСФСР от 20.03.1965 № 369 «О служебных наделах работников лесного хозяйства и лесной промышленности, охотничьих хозяйств, линейных работников железнодорожного транспорта, автомобильных дорог и речного флота» с последующими изменениями и дополнениями, для перечисленных работников, проживающих в сельской местности, поселках городского типа и городах районного подчинения (лесникам, лесозаготовителям, линейным работникам связи, магистральных трубопроводов, гидротехнических сооружений и др.) предусматриваются размеры предоставляемых участков (сенокоса, пашни) на семью: пашни – до 0,15–0,3 га, в малонаселенных районах – до 0,5 га; сенокоса – от 1 до 2 га.

Сервитуты. Сервитут – право ограниченного пользования чужим объектом недвижимого имущества, например, для прохода, прокладки и эксплуатации необходимых коммуникаций и иных нужд, которые иначе не могут быть обеспечены. Сервитут как вещное право на здание,

сооружение, помещение может существовать вне связи с использованием земельным участком. Для собственника недвижимого имущества, в отношении прав которого установлен сервитут, последний выступает в качестве обременения. Сервитут устанавливается для прокладки и эксплуатации линий электропередач, связи, водоснабжения, мелиорации и других нужд.

Обременения (ограничения) устанавливаются законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке и представляют собой условия или запрещения, стесняющие правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на объект недвижимого имущества. Обременениями являются сервитут, а также ипотека, доверительное управление, аренда, арест имущества и др.

Если земельный участок принадлежит государству или муниципальным органам и не закрыт для общего доступа, находиться на нем можно совершенно свободно, без всяких разрешений. Если участок в частной собственности, но не огорожен, и иным путем ясно не обозначено, что вход на него без разрешения собственника не допускается, любое лицо может пройти через такой участок (при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику).

Если же причинения беспокойства избежать не удастся, можно требовать установления сервитута, т. е. предоставления права ограниченного пользования чужим земельным участком. Такое требование может заявить не только собственник расположенной рядом земли, но и лицо, получившее ее в пожизненное наследуемое владение или в постоянное пользование. Арендатор и временный пользователь подобных требований предъявить не могут.

Требование установить сервитут может быть предъявлено только собственнику земельного участка. Если участок находится в пожизненном наследуемом владении гражданина, следует обращаться не к этому гражданину, а в соответствующий государственный или муниципальный орган, которому принадлежит земля и который предоставил это право.

Осуществление сервитута должно быть наименее обременительным для земельного участка, в отношении которого он установлен.

Сервитут может быть срочным или постоянным, частным или публичным.

Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний.

Могут устанавливаться публичные сервитуты для:

- 1) прохода или проезда через земельный участок;
- 2) использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;
- 3) размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;
- 4) проведения дренажных работ на земельном участке;
- 5) забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и водопоя;
- 6) прогона сельскохозяйственных животных через земельный участок;
- 7) сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных в установленном порядке на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям;
- 8) использования земельного участка в целях охоты и рыболовства;
- 9) временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ;
- 10) свободного доступа к прибрежной полосе.

Частный сервитут устанавливается по соглашению между собственниками соседних земельных участков. Собственник участка, обременяемого сервитутом, вправе потребовать от лиц, в интересах которых устанавливается сервитут, соразмерную плату за пользование участком. Если он возражает против установления сервитута или если стороны не достигли соглашения об условиях сервитута (плате, сроке), то лицо, требующее установления сервитута, может обратиться с иском в суд.

В случае перехода прав на земельный участок к другому лицу сервитут сохраняется. Если арендодатель при сдаче участка в аренду не предупредит арендатора о сервитуте, тот вправе потребовать снижения арендной платы или расторжения договора и возмещения убытков.

Сервитут должен быть оформлен письменно, он подлежит государственной регистрации.

Государственная регистрация сервитутов проводится в Едином государственном реестре прав на основании заявления собственника недвижимого имущества или лица, в пользу которого установлен сервитут, при наличии у последнего соглашения о сервитуте. Сервитут вступает в силу после его регистрации в Едином государственном реестре недвижимости.

Если сервитут относится к части земельного участка или иного объекта недвижимости, к документам, в которых указываются содержание и сфера действия сервитута, прилагается кадастровый паспорт такого объекта недвижимости, на котором отмечена сфера действия сервитута, или кадастровая выписка о таком объекте недвижимости, содержащая внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения о части

такого объекта недвижимости, на которую распространяется сфера действия сервитута.

Если сервитут относится ко всему земельному участку, предоставление кадастрового паспорта земельного участка или кадастровой выписки о земельном участке не требуется.

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.

Вопрос 2. Аренда земельного участка. Права и обязанности землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков

По договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Плоды, продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества в соответствии с договором, являются его собственностью.

Собственники земельных участков могут предоставлять их в аренду за исключением участков, изъятых из оборота. Объектом аренды земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения могут быть только участки, прошедшие государственный кадастровый учет. Законный представитель несовершеннолетнего собственника земельного участка может передать его в аренду до совершеннолетия собственника.

Если срок аренды в договоре не определен, договор аренды считается заключенным на неопределенный срок. В этом случае каждая из сторон вправе в любое время отказаться от договора, предупредив об этом другую сторону за 3 месяца (при аренде недвижимости). Законом или договором может быть установлен иной срок для предупреждения о прекращении договора аренды, заключенного на неопределенный срок.

Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и расположенного в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд, заключается на срок, продолжительность которого не может превышать срок резервирования таких земель (ст. 22 ЗК РФ).

Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и расположенного в пределах береговой полосы водного объекта общего пользования, заключается с пользователем водным объектом при условии обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе (ст. 22 ЗК РФ).

Арендатор земельного участка, за исключением резидентов особых экономических зон – арендаторов земельных участков, вправе передать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу, в том числе отдать арендные права земельного участка в залог и внести их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное. В указанных случаях ответственным по договору аренды земельного участка

перед арендодателем становится новый арендатор земельного участка, за исключением передачи арендных прав в залог. При этом заключение нового договора аренды земельного участка не требуется.

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

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

Договоры аренды и субаренды земельных участков, заключенные на срок более одного года, подлежат государственной регистрации.

Государственная регистрация аренды недвижимого имущества проводится посредством государственной регистрации договора аренды этого недвижимого имущества.

С заявлением о государственной регистрации договора аренды недвижимого имущества может обратиться одна из сторон договора аренды недвижимого имущества. Если в аренду сдается земельный участок или часть его, к договору аренды, представляемому на государственную регистрацию прав, прилагается кадастровый паспорт земельного участка с указанием части его, сдаваемой в аренду.

В том случае, если в аренду сдаются здание, сооружение, помещения в них или части помещений, к договору аренды недвижимого имущества, представляемому на государственную регистрацию прав, прилагаются кадастровые паспорта соответственно здания, сооружения и помещения с указанием размера арендуемой площади. Договор аренды помещения или части помещения регистрируется как обременение прав арендодателя соответствующего помещения (части помещения).

По истечении срока договора аренды земельного участка его арендатор имеет при прочих равных условиях преимущественное право на заключение нового договора аренды земельного участка, за исключением случаев, предусмотренных ЗК РФ:

1. Собственник здания, строения, сооружения, находящихся на чужом земельном участке, имеет преимущественное право покупки или аренды земельного участка;

2. Наличие оснований для прекращения договора аренды.

Арендатор обязан письменно уведомить арендодателя о желании заключить такой договор в срок, указанный в договоре аренды, а если в договоре такой срок не указан, в разумный срок до окончания действия договора.

Если арендодатель отказал арендатору в заключении договора на новый срок, но в течение года со дня истечения срока договора с ним заключил договор аренды с другим лицом, арендатор вправе по своему выбору потребовать в суде перевода на себя прав и обязанностей по заключенному договору и возмещения убытков, причиненных отказом возобновить с ним договор аренды, либо только возмещения таких убытков. Если арендатор продолжает пользоваться имуществом после истечения срока договора при отсутствии возражений со стороны арендодателя, договор считается возобновленным на тех же условиях на неопределенный срок.

При продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендатор данного земельного участка имеет преимущественное право его покупки.

Размер арендной платы является существенным условием договора аренды. Если иное не предусмотрено договором, размер арендной платы может изменяться по соглашению сторон в сроки, предусмотренные договором, но не чаще одного раза в год.

Общие начала определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, устанавливаются Правительством РФ.

Лица, не являющиеся собственниками земельных участков, за исключением обладателей сервитутов, осуществляют права:

1) использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также пруды, обводненные карьеры в соответствии с законодательством Российской Федерации;

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

3) проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водные объекты в

соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями;

4) осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством.

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

Лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны:

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

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

- осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе меры пожарной безопасности;

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

- своевременно производить платежи за землю;

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

- не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий;

- выполнять иные требования, предусмотренные настоящим Кодексом, федеральными законами.

Таким образом, собственники земельных участков могут предоставлять их в аренду за исключением участков, изъятых из оборота. Если срок аренды в договоре не определен, договор аренды считается заключенным на неопределенный срок. Договоры аренды и субаренды земельных участков, заключенные на срок более одного года, подлежат государственной регистрации. По истечении срока договора аренды земельного участка его арендатор имеет при прочих равных условиях преимущественное право на заключение нового договора аренды земельного участка.

Вопрос 3. Плата за землю

Использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата.

Земельный налог, по сути, представляет собой плату за использование земельных ресурсов, в силу ст. 15 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) относится к числу местных налогов. Порядок уплаты данного налога регулируется гл. 31 НК РФ. Юридические лица уплачивают его, если владеют земельными участками на праве собственности (постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения).

Объекты налогообложения

Согласно п. 1 ст. 388 и п. 1 ст. 389 НК РФ объектом налогообложения являются земельные участки, находящиеся в собственности организаций (а также физических лиц), расположенные в пределах муниципальных образований (городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), на территории которых введен земельный налог. Поскольку данный налог отнесен к местным, он уплачивается во всех муниципальных образованиях, в каждом из которых действует свой отдельный нормативный правовой акт.

В соответствии с п. 2 ст. 389 НК РФ земельным налогом не облагается ряд объектов, в частности к ним относятся те участки земли, которые являются объектами историко-культурного и археологического наследия, лесных фондов, а также земля, изъятая из оборота согласно российскому законодательству. Не входят в число объектов налогообложения также те участки, которые были включены в Список всемирного наследия.

С 1 января 2013 г. при расчете земельного налога должны учитываться земельные участки, ограниченные в обороте по законодательству Российской Федерации для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд. Соответствующие поправки в п. 2 ст. 389 НК РФ (в виде исключения п. 3) внесены Федеральным законом от 29.11.2012 № 202-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации. Отметим, что до принятия поправок данные участки не признавались объектом налогообложения.

Ставки налога

Помимо установления обязанности организаций уплачивать земельный налог нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований должны быть установлены ставки налога, сроки и порядок его уплаты (ст.ст. 394, 397 НК РФ).

При этом срок уплаты налога для налогоплательщиков-организаций (или физических лиц, являющихся ИП) не может быть установлен ранее

срока, предусмотренного п. 3 ст. 398 НК РФ (то есть 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом), а ставки налога не могут превышать:

– 0,3 % – для земельных участков, используемых в сельскохозяйственной деятельности, жилищно-коммунальном комплексе, садоводческом, дачном и огородническом хозяйстве, а также ограниченных в обороте в соответствии с законодательством РФ, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд (п. 1 п. 1 ст. 394 НК РФ);

– 1,5% – в отношении прочих земельных участков (пп. 2 п. 1 ст. 394 НК РФ).

Следует отметить, что установление представительными органами власти муниципальных образований дифференцированных налоговых ставок по земельному налогу в зависимости от видов деятельности (предпринимательской и непредпринимательской) ст. 394 НК РФ не предусмотрено. Дифференцирование налоговых ставок предусмотрено лишь в зависимости от категории земель и (или) разрешенного использования земельного участка.

Налоговая база

Как гласит п. 1 ст. 391 НК РФ, налоговая база определяется в отношении каждого земельного участка как его кадастровая стоимость по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом. В отношении земельного участка, образованного в течение налогового периода, облагаемая база в данном налоговом периоде определяется как его кадастровая стоимость на дату постановки такого земельного участка на кадастровый учет.

Иными словами, налог начисляется на участки, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр прав на недвижимость (далее – ЕГРП) и которым присвоен кадастровый номер (ст. ст. 1, 5 Федеральный закон РФ от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О кадастровой деятельности»¹).

Исключение из государственного кадастра недвижимости показателей кадастровой стоимости на основании судебного акта не влияет на обязательства налогоплательщика, так как исключение сведений из кадастра не означает отмену соответствующего нормативного акта представительных органов (постановление Федерального Арбитражного Суда Западно-сибирского округа от 13.03.2013 № А46-25540/2012).

Таким образом, сумма земельного налога зависит от ставки налога и налоговой базы, исчисленной исходя из кадастровой стоимости участка (ст. ст. 391, 394, п. 1 ст. 396 НК РФ).

¹ О кадастровой деятельности: федеральный закон РФ от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кадастровая стоимость

Для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель (п. 2 ст. 66 ЗК РФ). Государственная кадастровая оценка земель проводится в соответствии с требованиями Федерального закона № 135-ФЗ по Правилам и основывается на классификации земель по целевому назначению и виду разрешенного использования.

Изменения результатов кадастровой оценки земли вследствие исправления технических ошибок, произошедшие в течение налогового периода, учитываются при определении налоговой базы, которая будет применяться для исчисления земельного налога в текущем налоговом периоде.

В свою очередь, кадастровая стоимость и ставка налога зависят от категории, к которой отнесен участок, и разрешенного вида его использования.

В ситуации, когда земельный участок по правоустанавливающим документам имеет больше одного вида разрешенного использования, кадастровая стоимость для каждого из видов разрешенного использования рассчитывается по отдельности. Затем для оценки принимается наибольшая из рассчитанных сумм (п. 2.7.1 Методических указаний).

При исчислении земельного налога в отношении участка из земель населенных пунктов с более чем одним видом разрешенного использования применяется налоговая ставка, установленная в отношении того вида разрешенного использования земельного участка, которому соответствует установленная для данного участка кадастровая стоимость. Такие разъяснения приведены в письме Министерства финансов России от 17.01.2013 № 03-05-05-02/02.

Поскольку п. 3 ст. 391 НК РФ обязывает организации самостоятельно исчислять земельный налог, им нужно знать кадастровую стоимость принадлежащих им земельных участков. В частности, такие сведения размещаются на официальном сайте Росреестра. Однако есть иной, более надежный способ получить эти сведения - организации вправе бесплатно получить необходимые сведения в территориальном органе Росреестра в виде кадастровой справки, форма которой утверждена Приказом Минэкономразвития России от 01.10.2013 № 566.

Изменение вида разрешенного использования

Порядок перевода земель из одной категории в другую определен ст. 8 ЗК РФ. При изменении категории земельного участка или вида разрешенного использования неизбежно пересчитывается и его кадастровая стоимость.

Эти изменения могут происходить в течение налогового периода, при этом сумма налога, подлежащего уплате в бюджет, не изменяется вне

зависимости от того, уменьшилась или увеличилась в результате кадастровая стоимость участка.

Как указано выше, в соответствии с п. 1 ст. 391 НК РФ налоговая база, размер которой зависит от стоимостной оценки земельного участка (кадастровой стоимости), определяется на конкретную дату (1 января года, являющегося налоговым периодом). Названная норма действует и при переводе в течение года земельного участка из одной категории в другую и изменении вида разрешенного использования. Если земельный участок не менял владельца и свои границы, то все изменения его кадастровой стоимости и прочих параметров будут учитываться при исчислении земельного налога только с 1 января следующего года (следующего налогового периода).

Между тем суды считают, что распространение измененной кадастровой стоимости (в связи с изменением вида разрешенного использования) лишь на будущее время не соответствует положениям Налогового кодекса. Такая позиция арбитражных судов обусловлена решением, принятым в постановлении Президиума Верховного Арбитражного Суда РФ от 06.11.2012 № 7701/12. В нем высшие арбитры указали, что отсутствие в гл. 31 НК РФ нормы, регулирующей определение налоговой базы по земельному налогу при изменении вида разрешенного использования земельных участков, не препятствует налогоплательщику исчислять налог с учетом кадастровой стоимости, рассчитанной за соответствующий период исходя из измененного вида разрешенного использования.

С какого момента возникает обязанность по уплате налога?

Земельный налог уплачивается по земельным участкам, в отношении которых организацией зарегистрированы права, указанные в п. 1 ст. 388 НК РФ. Иными словами, плательщиком земельного налога является лицо, которое в ЕГРН указано как обладающее правом собственности, правом постоянного (бессрочного) пользования либо правом пожизненного наследуемого владения на конкретный земельный участок.

В силу п. 1 ст. 2 Закона № 122-ФЗ государственная регистрация прав на недвижимое имущество (которым в силу ст. 130 ГК РФ признаются и земельные участки) и сделок с ним является единственным доказательством существования зарегистрированного права.

Следовательно, обязанность по уплате данного налога возникает у плательщика лишь с момента регистрации за ним прав на земельный участок, то есть с момента внесения в ЕГРН соответствующей записи. Это вывод был сделан в постановлении Пленума ВАС РФ от 23.07.2009 № 54 и впоследствии нашел отражение в разъяснениях, посвященных порядку исчисления земельного налога.

В Письме от 12.05.2011 № 03-05-05-02/26 помимо уже названного условия возникновения у организации обязанности по уплате земельного

налога финансисты указали еще одно: границы земельного участка должны быть определены по федеральным законам, поскольку объект налогообложения возникает только тогда, когда конкретный земельный участок сформирован, то есть определены его границы в соответствии с Законом о кадастре.

С какого момента обязанность по уплате налога прекращается?

Обязанность уплачивать земельный налог сохраняется за организацией до тех пор, пока в ЕГРН не будет внесена запись о праве иного лица на этот земельный участок.

Также считают и высшие арбитры. В постановлении Президиума ВАС РФ от 04.10.2011 № 5934/11 сказано: реализация недвижимости, расположенной на земельном участке, не освобождает продавца от уплаты земельного налога, если он указан в ЕГРН в качестве обладателя права на эту землю. При этом высшие арбитры добавили, что факт уплаты земельного налога покупателем недвижимости не освобождает от его уплаты лицо, указанное в ЕГРН в качестве собственника либо обладателя иного вещного права на данный земельный участок (продавца недвижимости). То есть у нового владельца недвижимости обязанность по уплате земельного налога возникнет, только когда право собственности, право постоянного (бессрочного) пользования или право пожизненного наследуемого владения на земельный участок будет зарегистрировано за ним.

Добавим, что земельный налог уплачивается за полные месяцы владения земельным участком с учетом корректирующего коэффициента, определяемого как отношение числа полных месяцев нахождения участка в собственности организации к числу календарных месяцев в налоговом (отчетном) периоде. Если прекращение прав произошло после 15-го числа соответствующего месяца включительно, за полный месяц принимается месяц прекращения указанных прав. Об этом сказано в п. 7 ст. 396 НК РФ.

Между тем правоприменительная практика не так давно преподнесла плательщикам земельного налога сюрприз в отношении обязанности по уплате данного налога. Об этом, в частности, свидетельствуют выводы, сделанные в постановлении Президиума ВАС РФ от 12.03.2013 № 12992/12, о том, что обязанность по уплате налога может остаться, даже если право собственности оспорено.

Ситуация, в результате рассмотрения которой в упомянутом Постановлении был сделан такой вывод (неутешительный для налогоплательщиков), следующая. Организация перечислила авансовый платеж по земельному налогу в отношении земельного надела, приобретенного по договору купли-продажи. Впоследствии решением суда данный договор в силу его ничтожности был признан недействительным. На основании судебного акта в ЕГРН на недвижимое имущество и сделок с

ним была внесена запись о прекращении права собственности организации на этот земельный надел.

Вправе ли в такой ситуации организация вернуть уплаченный авансовый платеж по земельному налогу? По мнению Президиума ВАС РФ, нет.

При разрешении данного спора высшие арбитры исходили из того, что организация была обязана уплачивать земельный налог за период, в течение которого она значилась в реестре собственником участка. Такая правовая позиция изложена в п. 1 постановления Пленума ВАС РФ № 54, и, судя по всему, Президиум ВАС РФ в рассматриваемой ситуации не стал изменять подход Пленума ВАС РФ. Согласно этому подходу плательщиком земельного налога является лицо, которое указано в реестре как обладающее вещным правом на надел (правом собственности, постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения). Поэтому обязанность уплачивать налог возникает у такого лица с момента регистрации за ним одного из названных прав, то есть с внесения записи в реестр, а прекращается со дня внесения в реестр записи о праве иного лица на соответствующий участок.

Таким образом, если приобретатель земельного участка в течение некоторого периода по данным ЕГРН числился в качестве собственника указанного участка, он обязан за этот период уплатить налог, даже если приобретение участка согласно судебному акту не породило права собственности на него.

Со своей стороны добавим, что подобных проблем приобретатель земельного участка, вероятно, смог бы избежать, если бы по результатам рассмотрения дела запись в ЕГРН о регистрации за ним права собственности на спорный участок была аннулирована. Ведь в этом случае аннулируется именно запись о возникновении права собственности на объект недвижимости (в том числе земельный участок), а не делается (спустя некоторое время на основании, например, судебного акта) еще одна запись о прекращении такого права. Следовательно, формального основания для уплаты земельного налога при аннулировании записи не возникает.

За земли, переданные в аренду, взимается арендная плата. Порядок определения размера арендной платы, порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Размер арендной платы является существенным условием договора аренды земельного участка.

В случае, если по истечении трех лет с даты предоставления в аренду земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства, за исключением случаев предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства, не введен в эксплуатацию построенный на таком земельном участке объект недвижимости, арендная плата за такой земельный участок устанавливается в размере не менее двукратной налоговой ставки земельного налога на соответствующий земельный участок, если иное не установлено земельным законодательством.

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

Таким образом, использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата. Объектом налогообложения являются земельные участки, находящиеся в собственности организаций (а также физических лиц), расположенные в пределах муниципальных образований, на территории которых введен земельный налог. Поскольку данный налог отнесен к местным, он уплачивается во всех муниципальных образованиях, в каждом из которых действует свой отдельный нормативный правовой акт.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какие формы собственности на землю закреплены в российском земельном законодательстве?
2. Каково содержание права собственности на землю?
3. В чем состоит право пожизненного наследуемого владения землей? В чем состоит право постоянного (бессрочного) пользования землей?
4. Каковы особенности аренды как вида прав на землю?
5. Кому предоставляется право безвозмездного срочного пользования землей?
6. Что такое право земельного сервитута? В чем состоит право залога земельного участка?

Тема 3. Возникновение, прекращение и защита прав на землю

Вопросы:

1. Основания возникновения прав на землю. Виды сделок с земельными участками.
2. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в собственности публичных образований.
3. Основания прекращения и ограничения права собственности на землю и иные вещные права.
4. Защита прав на землю.

Вопрос 1. Основания возникновения прав на землю. Виды сделок с земельными участками

Права на земельные участки возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации.

Не подлежат возврату земельные участки, не подлежит возмещению или компенсации стоимость земельных участков, которые были национализированы до 1 января 1991 года в соответствии с законодательством, действовавшим на момент национализации земельных участков.

Договоры аренды земельного участка, субаренды земельного участка, безвозмездного пользования земельным участком, заключенные на срок менее чем один год, не подлежат государственной регистрации, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

При возникновении прав на землю огромную роль играет оборотоспособность земельных участков.

Оборот земельных участков осуществляется в соответствии с гражданским законодательством и ЗК РФ.

Земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

- 1) государственными природными заповедниками и национальными парками;
- 2) зданиями, сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы;
- 3) зданиями, сооружениями, в которых размещены военные суды;
- 4) объектами организаций федеральной службы безопасности;

- 5) объектами организаций органов государственной охраны;
- 6) объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- 7) объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования;
- 8) объектами учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний;
- 9) воинскими и гражданскими захоронениями;
- 10) инженерно-техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями, возведенными в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации.

Ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности, следующие земельные участки:

- 1) в пределах особо охраняемых природных территорий;
- 2) из состава земель лесного фонда;
- 3) в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;
- 4) занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками;
- 5) предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд;
- 6) не указанные в пункте 4 ст. 27 ЗК РФ в границах закрытых административно-территориальных образований;
- 7) предназначенные для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации (далее также - размещение) объектов морского транспорта, внутреннего водного транспорта, воздушного транспорта, сооружений навигационного обеспечения воздушного движения и судоходства, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, а также автомобильных дорог федерального значения, регионального значения, межмуниципального значения или местного значения;
- 8) занятые объектами космической инфраструктуры;
- 9) расположенные под объектами гидротехнических сооружений;
- 10) предоставленные для производства ядовитых веществ, наркотических средств;
- 11) загрязненные опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергшиеся биогенному загрязнению, иные подвергшиеся деградации земли;
- 12) расположенные в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд;

13) в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

6.оборот земель сельскохозяйственного назначения регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Образование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения регулируется ЗК РФ и Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

7. Пункт 6 ст. 27 ЗК РФ не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, сооружениями.

Запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования.

Рассмотрим основные основания возникновения прав на земельный участок.

Купля-продажа земельных участков

Купля-продажа земельных участков регулируется ст. ст. 450 – 490 ГК РФ, а также ст. 37 Земельного кодекса РФ.

По договору купли-продажи земельного участка продавец обязуется передать в собственность покупателя земельный участок, а покупатель обязуется принять земельный участок и уплатить за него определенную денежную сумму.

Стороны договора не вправе изменять целевое назначение земельного участка, являющегося предметом договора. Также не подлежат самовольному изменению такие условия использования земельного участка, как охранные зоны и обременения участка.

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

Договор купли-продажи земельного участка признается недействительным, если в договоре устанавливается право продавца выкупить земельный участок обратно по собственному желанию, ограничивается дальнейшее распоряжение землей, ограничивается ответственность продавца в случае, если третьи лица предъявят права на земельный участок.

Покупатель в случае предоставления ему продавцом заведомо ложной информации (об обременениях земельного участка и ограничениях на его использование в соответствии с регламентом использования; о разрешении на застройку данного участка; об использовании соседних участков, оказывающем существенное воздействие на использование и стоимость продаваемого участка; о качественных свойствах земли, которые могут повлиять на планируемое покупателем использование земли; иной информации, могущей оказать существенное влияние на решение покупателя о покупке данного земельного участка), требования о предоставлении которой установлены федеральным законом, вправе требовать уменьшения покупной цены либо расторжения договора и возмещения причиненных ему убытков.

Существенным условием договора купли-продажи земельного участка является цена за участок (п. 1 ст. 555 ГК РФ).

При переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник.

Цена земельных участков не может превышать их кадастровую стоимость. До установления Правительством Российской Федерации, органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления порядка определения цены земельного участка эта цена устанавливается в размере его кадастровой стоимости.

Для приобретения прав на земельный участок граждане или юридические лица совместно обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления с заявлением о приобретении прав на земельный участок с приложением его кадастровой карты (плана).

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления в месячный срок со дня поступления заявления принимает решение о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно либо готовит проект договора купли-продажи или аренды земельного участка и направляет его заявителю с предложением о заключении соответствующего договора.

В случае отсутствия кадастровой карты (плана) земельного участка орган местного самоуправления на основании заявления гражданина или юридического лица либо по обращению исполнительного органа государственной власти на основании дежурной кадастровой карты (плана), содержащей сведения о местоположении земельного участка, и градостроительной документации в месячный срок со дня поступления указанного заявления либо обращения обеспечивает изготовление

кадастровой карты (плана) земельного участка и утверждает проект его границ.

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

Не допускается отчуждение земельного участка без находящихся на нем здания, строения, сооружения в случае, если они принадлежат одному лицу.

Право собственности на земельный участок переходит от продавца к покупателю с момента государственной регистрации территориальным органом Министерства юстиции договора купли-продажи.

Ипотека (залог) земельных участков

Нормативной базой ипотеки является § 3 гл. 23 ГК РФ и ФЗ № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 16.07.1998 (далее – Закон об ипотеке).

Согласно п. 1 ст. 1 Закона об ипотеке, по договору о залоге недвижимого имущества (договору об ипотеке) одна сторона – залогодержатель, являющийся кредитором по обязательству, обеспеченному ипотекой, имеет право получить удовлетворение своих денежных требований к должнику по этому обязательству из стоимости заложенного недвижимого имущества другой стороны – залогодателя преимущественно перед другими кредиторами залогодателя, за изъятиями, установленными федеральным законом. Залогодателем может быть сам должник по обязательству, обеспеченному ипотекой, или лицо, не участвовавшее в этом обязательстве (третье лицо). При этом имущество, на которое установлена ипотека, остается у залогодателя в его владении и пользовании.

Предметом ипотеки может быть любой земельный участок, который принадлежит залогодателю на праве собственности (п. 1 ст. 6 Закона об ипотеке), за исключением земельных участков, указанных в ст. 63 Закона об ипотеке, которая запрещает залог земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также участков, размеры которых меньше установленных минимальных предельных размеров. Отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для ипотеки таких земельных участков.

В настоящее время, в соответствии с п. 3 ст. 340 ГК РФ, ипотека здания или сооружения допускается только с одновременной ипотекой по тому же договору земельного участка, на котором находится это здание или сооружение, либо части этого участка, функционально

обеспечивающей закладываемый объект, либо принадлежащего залогодателю права аренды этого участка или его соответствующей части.

Аренда земельных участков

Аренда – это предоставление какого-либо имущества, в данном случае земельного участка, во временное пользование за определенную плату на основе договора аренды. Это одна из самых распространенных и наиболее эффективных форм использования земли во всем мире.

Земельные участки могут быть предоставлены их собственниками в аренду в соответствии с Гражданским и Земельным кодексами.

Переход прав на земельные участки по наследству

Правоотношения по передаче земельных участков по наследству регулируются нормами гражданского, наследственного и семейного законодательства.

Наследование земельных участков осуществляется по завещанию, а при его отсутствии – по закону (ст. 1111 ГК РФ).

Наследование представляет собой одностороннюю сделку, т. е. сделку, для совершения которой достаточно выражения воли одной стороны, в данном случае наследодателя.

Наследование есть вид универсального правопреемства, субъектами которого в большинстве случаев выступают граждане (ст. 1110 ГК РФ).

Приобретение наследства осуществляется путем его принятия, которое можно совершить двумя способами:

– фактически вступить во владение наследственным имуществом (вступить во владение или в управление наследственным имуществом; принять меры по сохранению наследственного имущества, защите его от посягательств или притязаний третьих лиц; произвести за свой счет расходы на содержание наследственного имущества; оплатить за свой счет долги наследодателя или получить от третьих лиц причитавшиеся наследодателю денежные средства);

– подать в нотариальный орган по месту открытия наследства заявление о принятии наследства.

В соответствии со ст. 1153 ГК РФ наследники, призванные к наследованию, могут просить нотариальную контору по месту открытия наследства выдать свидетельство о праве на наследство. Однако наследник земельного участка не только может, но и должен получить такое свидетельство, поскольку переход права собственности на недвижимость согласно ст. 131 ГК РФ подлежит государственной регистрации, которая осуществляется на основании соответствующих документов.

Статья 1181 ГК РФ регламентирует порядок наследования земельных участков. Принадлежавшие наследодателю на праве собственности земельный участок или право пожизненного наследуемого владения земельным участком входят в состав наследства и наследуются на общих основаниях. При наследовании земельного участка или права

пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству переходят также находящиеся в границах этого земельного участка поверхностный (почвенный) слой, замкнутые водоемы, находящиеся на нем лес и растения. Раздел земельного участка, принадлежащего наследникам на праве общей собственности, осуществляется с учетом минимального размера земельного участка, установленного для участков соответствующего целевого назначения. При невозможности раздела земельного участка земельный участок переходит к наследнику, имеющему преимущественное право на получение в счет своей наследственной доли этого земельного участка. Остальные наследники получают компенсацию. В случае, когда никто из наследников не имеет преимущественного права на получение земельного участка или не воспользовался этим правом, владение, пользование и распоряжение земельным участком осуществляются наследниками на условиях общей долевой собственности.

Дарение, мена и рента земельных участков

Сделки дарения и мены совершаются по правилам гражданского законодательства. Особого порядка совершения данных сделок федеральным земельным законодательством не предусмотрено.

По договору дарения земельного участка одна сторона (даритель) безвозмездно передает или обязуется передать другой стороне (одаряемому) земельный участок в собственность (п. 1 ст. 572 ГК РФ). Ничтожным является условие передачи земельного участка после смерти дарителя. Одаряемый вправе отказаться от дара до его получения. В таком случае сделка считается расторгнутой. Отказ от земельного участка после оформления его в собственность является добровольным отказом от участка, прекращающим право собственности на него, и право на участок переходит к государству.

По договору мены каждая из сторон обязуется передать в собственность другой стороны один товар в обмен на другой (п. 1 ст. 567 ГК РФ). В сущности, договор мены представляет собой модификацию договора купли-продажи, где каждая из сторон одновременно является продавцом и покупателем (п. 2 ст. 567 ГК РФ).

Отношения ренты введены сравнительно недавно. Особенности заключения договоров ренты земельных участков в настоящее время земельным законодательством не установлены. В настоящее время в связи с низкой ликвидностью земельных участков рента по поводу земельных участков не имеет такого распространения, как, например, рента по поводу квартир.

По договору ренты одна сторона (получатель ренты) передает другой стороне (плательщику ренты) в собственность имущество, а плательщик ренты обязуется в обмен на полученное имущество периодически выплачивать получателю ренту в виде определенной денежной суммы

либо предоставления средств на его содержание в иной форме (п. 1 ст. 583 ГК РФ). Плательщик ренты вправе распоряжаться земельным участком, переданным ему в обеспечение пожизненного содержания, только с предварительного согласия получателя ренты (п. 1 ст. 604 ГК РФ).

Внесение земельных участков в уставный капитал организации

Внесение земельных участков в уставный капитал организации является действием по формированию уставного капитала юридического лица, т. е., по сути, сделкой с земельным участком не является. Государственной регистрации подлежит не само внесение земельного участка или земельной доли, а переход права, произошедший в итоге внесения. С момента государственной регистрации прекращается право собственности лица, которое внесло в уставный капитал свой земельный участок или земельную долю. Соответственно, возникает право собственности юридического лица на соответствующее имущество.

Доверительное управление земельными участками

По договору доверительного управления имуществом одна сторона (учредитель управления) передает другой стороне (доверительному управляющему) на определенный срок имущество в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя). Передача имущества в доверительное управление не влечет перехода права собственности на него к доверительному управляющему. В настоящее время существуют особенности только доверительного управления земельными долями из состава земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с ФЗ РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Вопрос 2. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в собственности публично-правовых образований

Согласно ст. 39.1 ЗК РФ в качестве оснований возникновения прав на земельные участки, предоставляемые из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности выступают:

- решения органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставления земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование;
- договора купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату;
- договора аренды в случае предоставления земельного участка в аренду;
- договора безвозмездного пользования в случае предоставления земельного участка в безвозмездное пользование.

Продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов, за исключением случаев, предусмотренных ЗК РФ.

Без проведения торгов осуществляется продажа:

1) земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного в аренду для комплексного освоения территории, лицу, с которым в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации заключен договор о комплексном освоении территории;

2) земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для комплексного освоения территории в целях индивидуального жилищного строительства (за исключением земельных участков, отнесенных к имуществу общего пользования), членам этой некоммерческой организации или, если это предусмотрено решением общего собрания членов этой некоммерческой организации, этой некоммерческой организации;

3) земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства (за исключением земельных участков, отнесенных к имуществу общего пользования), членам этой некоммерческой организации;

4) земельных участков, образованных в результате раздела земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для комплексного освоения территории в целях индивидуального жилищного строительства и относящегося к имуществу общего пользования, этой некоммерческой организации;

5) земельных участков, образованных в результате раздела земельного участка, предоставленного юридическому лицу для ведения

дачного хозяйства и относящегося к имуществу общего пользования, указанному юридическому лицу;

б) земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них в случаях, предусмотренных ЗК РФ (ст. 39.20 ЗК РФ – особенности предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на котором расположены здание, сооружение);

7) земельных участков, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании юридических лиц, указанным юридическим лицам (данные земельные участки предоставляются на основании решения уполномоченного органа власти), за исключением:

- органам государственной власти и органам местного самоуправления;

- государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казенным, автономным);

- казенным предприятиям;

- центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий.

8) земельных участков крестьянскому (фермерскому) хозяйству или сельскохозяйственной организации в случаях, установленных Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;

9) земельных участков, предназначенных для ведения сельскохозяйственного производства и переданных в аренду гражданину или юридическому лицу, этому гражданину или этому юридическому лицу по истечении трех лет с момента заключения договора аренды с этим гражданином или этим юридическим лицом либо передачи прав и обязанностей по договору аренды земельного участка этому гражданину или этому юридическому лицу при условии надлежащего использования такого земельного участка в случае, если этим гражданином или этим юридическим лицом заявление о заключении договора купли-продажи такого земельного участка без проведения торгов подано до дня истечения срока указанного договора аренды земельного участка;

10) земельных участков гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам или крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

Если единственная заявка на участие в аукционе по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, подана лицом, которое соответствует указанным в извещении о проведении аукциона требованиям к участникам аукциона и

заявка на участие в аукционе которого соответствует указанным в извещении о проведении аукциона условиям аукциона, либо если только один заявитель признан единственным участником аукциона или в аукционе принял участие только один его участник, продажа такого земельного участка осуществляется указанному лицу.

При заключении договора купли-продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на аукционе по продаже земельного участка цена такого земельного участка определяется по результатам аукциона или в размере начальной цены предмета аукциона при заключении договора с лицом, подавшим единственную заявку на участие в аукционе, с заявителем, признанным единственным участником аукциона, либо с единственным принявшим участие в аукционе его участником.

При заключении договора купли-продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов цена такого земельного участка, если иное не установлено федеральными законами, определяется в порядке, установленном:

1) Правительством Российской Федерации, в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

2) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;

3) органом местного самоуправления, в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

При заключении договора купли-продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов цена такого земельного участка не может превышать его кадастровую стоимость или иной размер цены земельного участка, если он установлен федеральным законом (например, согласно ФЗ РФ № 101 от 24.07.2002 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» если земельный участок предоставлен из государственной/муниципальной собственности соответствующим субъектам по договорам либо купли-продажи, либо аренды без торгов цена такого земельного участка может составлять не более 15 процентов его кадастровой стоимости, а арендная плата – в размере 0,3 процента его кадастровой стоимости).

Иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в собственность исключительно за плату, размер которой устанавливается в соответствии с ЗК РФ.

Согласно ст. 39.5 ЗК РФ выделяются случаи предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа:

1) земельного участка, образованного в границах застроенной территории, в отношении которой заключен договор о ее развитии, лицу, с которым заключен этот договор;

2) земельного участка религиозной организации, имеющей в собственности здания или сооружения религиозного или благотворительного назначения, расположенные на таком земельном участке;

3) земельного участка, образованного в результате раздела земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества и относящегося к имуществу общего пользования, данной некоммерческой организации или в случаях, предусмотренных федеральным законом, в общую собственность членов данной некоммерческой организации;

4) земельного участка гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование в соответствии с ЗК РФ при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешенным использованием;

5) земельного участка гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование в соответствии с ЗК РФ при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешенным использованием и работал по основному месту работы в муниципальном образовании и по специальности, которые определены законом субъекта Российской Федерации;

6) земельного участка гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Органами государственной власти субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено требование о том, что такие граждане должны состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или у таких граждан имеются основания для постановки их на данный учет, а также установлена возможность предоставления таким гражданам с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно;

7) земельного участка отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в случаях, предусмотренных федеральными законами, отдельным категориям

граждан в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

8) земельного участка, предоставленного религиозной организации на праве постоянного (бессрочного) пользования и предназначенного для сельскохозяйственного производства, этой организации в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

ЗК РФ предусмотрел случаи предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду на торгах и без проведения торгов (ст. 39.6 ЗК РФ)

Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления:

1) земельного участка юридическим лицам в соответствии с указом или распоряжением Президента Российской Федерации;

2) земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации для размещения объектов социально-культурного назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным Правительством Российской Федерации;

3) земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации.

3.1) земельного участка юридическим лицам, принявшим на себя обязательство по завершению строительства объектов незавершенного строительства и исполнению обязательств застройщика перед гражданами, денежные средства которых привлечены для строительства многоквартирных домов и права которых нарушены, которые включены в реестр пострадавших граждан в соответствии с Федеральным законом РФ от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», по завершению строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, сведения о которых включены в единый реестр проблемных объектов в соответствии с указанным Федеральным законом, для строительства (создания) многоквартирных домов и (или) жилых домов блокированной застройки, состоящих из трех и более блоков, в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта

Российской Федерации. Данное основание действует до 1 января 2022 года;

4) земельного участка для выполнения международных обязательств Российской Федерации, а также юридическим лицам для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, объектов федерального, регионального или местного значения;

5) земельного участка, образованного из земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в том числе предоставленного для комплексного освоения территории, лицу, с которым был заключен договор аренды такого земельного участка, если иное не предусмотрено подпунктами 6 и 8 пункта 39.6, пунктом 5 статьи 46 ЗК РФ;

6) земельного участка, образованного из земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для комплексного освоения территории в целях индивидуального жилищного строительства, за исключением земельных участков, отнесенных к имуществу общего пользования, членам данной некоммерческой организации или, если это предусмотрено решением общего собрания членов данной некоммерческой организации, данной некоммерческой организации;

7) садового или огородного земельного участка, образованного из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу, за исключением земельных участков общего назначения, членам такого товарищества;

8) ограниченного в обороте земельного участка, являющегося земельным участком общего назначения, расположенного в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, гражданам, являющимся правообладателями садовых или огородных земельных участков в границах такой территории с множественностью лиц на стороне арендатора (в случае, если необходимость предоставления указанного земельного участка таким гражданам предусмотрена решением общего собрания членов садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, осуществляющего управление имуществом общего пользования в границах такой территории);

8.1) земельного участка, образованного в результате раздела ограниченного в обороте земельного участка, предоставленного юридическому лицу для комплексного освоения территории в целях индивидуального жилищного строительства и являющегося земельным участком общего назначения, такому юридическому лицу;

9) земельного участка, на котором расположены здания, сооружения, собственникам зданий, сооружений, помещений в них и (или) лицам,

которым эти объекты недвижимости предоставлены на праве хозяйственного ведения или в случаях, предусмотренных статьей 39.20 ЗК РФ, на праве оперативного управления;

10) земельного участка, на котором расположены объекты незавершенного строительства, однократно для завершения их строительства собственникам объектов незавершенного строительства в случаях, предусмотренных пунктом 5 настоящей статьи;

11) земельного участка, находящегося в постоянном (бессрочном) пользовании юридических лиц, этим землепользователям, за исключением юридических лиц, указанных в пункте 2 статьи 39.3К РФ;

12) земельного участка крестьянскому (фермерскому) хозяйству или сельскохозяйственной организации в случаях, установленных Федеральным законом РФ № 101 от 24.07.2002 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;

13) земельного участка, образованного в границах застроенной территории, лицу, с которым заключен договор о развитии застроенной территории;

13.1) земельного участка для освоения территории в целях строительства стандартного жилья или для комплексного освоения территории в целях строительства стандартного жилья юридическому лицу, заключившему договор об освоении территории в целях строительства стандартного жилья или договор о комплексном освоении территории в целях строительства стандартного жилья;

13.2) земельного участка, изъятого для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории, иного земельного участка, расположенного в границах территории, в отношении которой принято решение о ее комплексном развитии по инициативе органа местного самоуправления, лицу, заключившему договор о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления по результатам аукциона на право заключения данного договора в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации;

13.3) земельного участка для строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур лицу, заключившему договор о комплексном развитии территории в соответствии со статьей 46.9 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

14) земельного участка гражданам, имеющим право на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации;

15) земельного участка гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, гражданам и крестьянским (фермерским)

хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в соответствии со статьей 39.18 ЗК РФ;

16) земельного участка взамен земельного участка, предоставленного гражданину или юридическому лицу на праве аренды и изымаемого для государственных или муниципальных нужд;

17) земельного участка религиозным организациям, казачьим обществам, внесенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации (далее – казачьи общества), для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни и хозяйствования казачьих обществ на территории, определенной в соответствии с законами субъектов Российской Федерации;

18) земельного участка лицу, которое в соответствии с настоящим Кодексом имеет право на приобретение в собственность земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов, в том числе бесплатно, если такой земельный участок зарезервирован для государственных или муниципальных нужд либо ограничен в обороте;

19) земельного участка гражданину для сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных, ведения огородничества или земельного участка, расположенного за границами населенного пункта, гражданину для ведения личного подсобного хозяйства;

20) земельного участка, необходимого для проведения работ, связанных с пользованием недрами, недропользователю;

21) земельного участка, расположенного в границах особой экономической зоны или на прилегающей к ней территории, резиденту особой экономической зоны или управляющей компании в случае привлечения ее в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об особых экономических зонах, для выполнения функций по созданию за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования объектов недвижимости в границах особой экономической зоны и на прилегающей к ней территории и по управлению этими и ранее созданными объектами недвижимости;

22) земельного участка, расположенного в границах особой экономической зоны или на прилегающей к ней территории, для строительства объектов инфраструктуры этой зоны лицу, с которым уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти заключено соглашение о взаимодействии в сфере развития инфраструктуры особой экономической зоны. Примерная форма соглашения о взаимодействии в сфере развития инфраструктуры особой экономической зоны утверждается уполномоченным

Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

23) земельного участка, необходимого для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, соглашением о государственно-частном партнерстве, соглашением о муниципально-частном партнерстве, лицу, с которым заключены указанные соглашения;

23.1) земельного участка для освоения территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома коммерческого использования или для освоения территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования лицу, заключившему договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома коммерческого использования или договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования, и в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации, некоммерческой организации, созданной субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для освоения территорий в целях строительства и эксплуатации наемных домов социального использования;

23.2) земельного участка, необходимого для осуществления деятельности, предусмотренной специальным инвестиционным контрактом, лицу, с которым заключен специальный инвестиционный контракт;

24) земельного участка, необходимого для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, лицу, с которым заключено охотхозяйственное соглашение;

25) земельного участка для размещения водохранилищ и (или) гидротехнических сооружений, если размещение этих объектов предусмотрено документами территориального планирования в качестве объектов федерального, регионального или местного значения;

26) земельного участка для осуществления деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог;

27) земельного участка для осуществления деятельности открытого акционерного общества «Российские железные дороги» для размещения объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

28) земельного участка резиденту зоны территориального развития, включенному в реестр резидентов зоны территориального развития, в границах указанной зоны для реализации инвестиционного проекта в соответствии с инвестиционной декларацией;

29) земельного участка лицу, обладающему правом на добычу (вылов) водных биологических ресурсов на основании решения о

предоставлении их в пользование, договора пользования рыболовным участком или договора пользования водными биологическими ресурсами, для осуществления деятельности, предусмотренной указанными решением или договорами;

29.1) земельного участка лицу, осуществляющему товарную аквакультуру (товарное рыбоводство) на основании договора пользования рыболовным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности (далее – договор пользования рыболовным участком), для указанных целей;

30) земельного участка юридическому лицу для размещения ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пунктов хранения, хранилищ радиоактивных отходов и пунктов захоронения радиоактивных отходов, решения о сооружении и о месте размещения которых приняты Правительством Российской Федерации;

31) земельного участка, предназначенного для ведения сельскохозяйственного производства, арендатору, в отношении которого у уполномоченного органа отсутствует информация о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании такого земельного участка, при условии, что заявление о заключении нового договора аренды такого земельного участка подано этим арендатором до дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды такого земельного участка;

32) земельного участка арендатору (за исключением арендаторов земельных участков, указанных в подпункте 31 ст. 39.5 ЗК РФ), если этот арендатор имеет право на заключение нового договора аренды такого земельного участка в соответствии с пунктами 3 и 4 ст. 39.5 ЗК РФ;

33) земельного участка гражданину в соответствии с Федеральным законом РФ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

34) земельного участка в соответствии с Федеральным законом РФ от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;

35) земельного участка, который находится в собственности субъекта Российской Федерации – города федерального значения Москвы или государственная собственность на который не разграничена, в целях реализации решения о реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве в

соответствии с Законом Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», Московскому фонду реновации жилой застройки, созданному субъектом Российской Федерации – городом федерального значения Москвой в соответствии с указанным Законом, в случае, если на таком земельном участке планируется строительство многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц по договорам участия в долевом строительстве в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;

36) земельного участка, включенного в границы территории инновационного научно-технологического центра, фонду, созданному в соответствии с Федеральным законом «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

37) земельного участка участнику свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя для реализации договора об условиях деятельности в свободной экономической зоне, заключенного в соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2014 года № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»;

38) земельного участка для осуществления лицом, получившим статус резидента Арктической зоны Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом РФ от 13.07.2020 № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации», деятельности, предусмотренной соглашением об осуществлении инвестиционной деятельности в Арктической зоне Российской Федерации.

Заключение договора аренды на новый срок

Граждане и юридические лица, являющиеся арендаторами находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, имеют право на заключение нового договора аренды таких земельных участков без проведения торгов в следующих случаях:

1) земельный участок предоставлен гражданину или юридическому лицу в аренду без проведения торгов;

2) земельный участок предоставлен гражданину на аукционе для ведения садоводства или дачного хозяйства.

Право на заключение нового договора аренды такого земельного участка гражданами и юридическими лицами возможно при наличии в совокупности следующих условий:

1) заявление о заключении нового договора аренды такого земельного участка подано этим гражданином или этим юридическим лицом до дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка;

2) исключительным правом на приобретение такого земельного участка в случаях, предусмотренных ЗК РФ, другими федеральными законами, не обладает иное лицо;

3) ранее заключенный договор аренды такого земельного участка не был расторгнут с этим гражданином или этим юридическим лицом;

4) на момент заключения нового договора аренды такого земельного участка имеются основания для предоставления без проведения торгов земельного участка, договор аренды которого был заключен без проведения торгов.

Установление размера арендной платы по договору аренды

Размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, определяется в соответствии с основными принципами определения арендной платы, установленными Правительством Российской Федерации (правила определения арендной платы на земельный участок, установленной Правительством РФ).

В случае заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на аукционе на право заключения договора аренды земельного участка размер ежегодной арендной платы или размер первого арендного платежа за земельный участок определяется по результатам этого аукциона.

В случае заключения договора аренды земельного участка с лицом, подавшим единственную заявку на участие в аукционе на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, с заявителем, признанным единственным участником аукциона, либо с единственным принявшим участие в аукционе его участником размер ежегодной арендной платы или размер первого арендного платежа за такой земельный участок определяется в размере начальной цены предмета аукциона.

Если иное не установлено ЗК РФ или другими федеральными законами, порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные в аренду без торгов, устанавливается:

1) Правительством Российской Федерации в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

2) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;

3) органом местного самоуправления в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, определяется в размере не выше размера земельного налога, рассчитанного в отношении такого земельного участка, в случае заключения договора аренды земельного участка.

Договор безвозмездного пользования земельным участком (ст. 39.10 ЗК РФ) заключается гражданином и юридическим лицом с уполномоченным органом, а в случае, предусмотренном законом, с организацией, которой земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование.

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в безвозмездное пользование:

1) лицам, указанным в пункте 2 статьи 39.9 ЗК РФ на срок до одного года:

1. органам государственной власти и органам местного самоуправления;

2. государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казенным, автономным);

3. казенным предприятиям;

4. центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий.

2) в виде служебных наделов работникам организаций в случаях, указанных в законе, на срок трудового договора, заключенного между работником и организацией;

3) религиозным организациям для размещения зданий, сооружений религиозного или благотворительного назначения на срок до десяти лет;

4) религиозным организациям, если на таких земельных участках расположены принадлежащие им на праве безвозмездного пользования здания, сооружения, на срок до прекращения прав на указанные здания, сооружения;

5) лицам, с которыми в соответствии с Федеральным законом РФ от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

нужд» заключены гражданско-правовые договоры на строительство или реконструкцию объектов недвижимости, осуществляемые полностью за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта Российской Федерации или средств местного бюджета, на срок исполнения этих договоров;

6) гражданину для ведения личного подсобного хозяйства или осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта Российской Федерации, на срок не более чем шесть лет;

7) для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта Российской Федерации, гражданам, которые работают по основному месту работы в таких муниципальных образованиях по специальностям, установленным законом субъекта Российской Федерации, на срок не более чем шесть лет;

8) гражданину, если на земельном участке находится служебное жилое помещение в виде жилого дома, предоставленное этому гражданину, на срок права пользования таким жилым помещением;

9) гражданам в целях осуществления сельскохозяйственной деятельности (в том числе пчеловодства) для собственных нужд на лесных участках на срок не более чем пять лет;

10) гражданам и юридическим лицам для сельскохозяйственного, охотхозяйственного, лесохозяйственного и иного использования, не предусматривающего строительства зданий, сооружений, если такие земельные участки включены в утвержденный в установленном Правительством Российской Федерации порядке перечень земельных участков, предоставленных для нужд обороны и безопасности и временно не используемых для указанных нужд, на срок не более чем пять лет;

11) некоммерческим организациям, созданным гражданами, для ведения огородничества или садоводства на срок не более чем пять лет;

12) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в целях жилищного строительства в случаях и на срок, которые предусмотрены федеральными законами;

13) лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинам в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности для размещения зданий, сооружений, необходимых в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, на срок не более чем десять лет;

14) лицам, с которыми в соответствии с Федеральным законом РФ от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», Федеральным законом РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе

в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» заключены государственные контракты на выполнение работ, оказание услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства, осуществляемых полностью за счет средств федерального бюджета, если для выполнения этих работ и оказания этих услуг необходимо предоставление земельного участка, на срок исполнения указанного контракта;

15) некоммерческим организациям, предусмотренным законом субъекта Российской Федерации и созданным субъектом Российской Федерации в целях жилищного строительства для обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан, определенных федеральным законом, указом Президента Российской Федерации, нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации, в целях строительства указанных жилых помещений на период осуществления данного строительства;

16) лицу, право безвозмездного пользования которого на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, прекращено в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд, взамен изъятых земельного участка на срок, установленный настоящим пунктом в зависимости от основания возникновения права безвозмездного пользования на изъятый земельный участок;

17) лицу, имеющему право на заключение договора безвозмездного пользования земельным участком, в случае и в порядке, которые предусмотрены Федеральным законом РФ от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

Срок безвозмездного пользования земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, устанавливается по заявлению заинтересованного в получении земельного участка лица с учетом ограничений, предусмотренных в законе.

Договор безвозмездного пользования земельным участком для ведения садоводства, заключаемый с некоммерческой организацией, созданной гражданами, должен предусматривать обязанность этой некоммерческой организации обеспечить подготовку в отношении соответствующего земельного участка проекта планировки территории и проекта межевания территории, а также проведение кадастровых работ, необходимых для образования земельных участков в соответствии с утвержденным проектом межевания территории.

Порядок предоставления земельных участков, принадлежащих на праве государственной/муниципальной собственности

Решение о проведении аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, аукциона на право заключения договора аренды земельного участка,

находящегося в государственной или муниципальной собственности, принимается уполномоченным органом, в том числе по заявлениям граждан или юридических лиц.

Запрещается объединение двух и более земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в один лот аукциона, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, осуществляется без проведения торгов в следующем порядке:

1) подготовка схемы расположения земельного участка в случае, если земельный участок предстоит образовать и не утвержден проект межевания территории, в границах которой предстоит образовать такой земельный участок;

2) подача в уполномоченный орган гражданином или юридическим лицом заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка в случае, если земельный участок предстоит образовать или границы земельного участка подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом РФ от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». В случае, если земельный участок, на котором расположены здание, сооружение, предстоит образовать или границы такого земельного участка подлежат уточнению, с заявлением о предварительном согласовании предоставления земельного участка в уполномоченный орган может обратиться любой правообладатель здания, сооружения, помещения в здании, сооружении;

3) принятие решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка в порядке, установленном статьей 39.15 ЗК РФ, в случае, если земельный участок предстоит образовать или границы земельного участка подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом РФ от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»;

4) обеспечение заинтересованным гражданином или юридическим лицом выполнения кадастровых работ в целях образования земельного участка в соответствии с проектом межевания территории, со схемой расположения земельного участка или с проектной документацией лесных участков либо кадастровых работ, необходимых для уточнения границ земельного участка, в случае, если принято решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка;

5) осуществление государственного кадастрового учета земельного участка или государственного кадастрового учета в связи с уточнением границ земельного участка, а также государственной регистрации права государственной или муниципальной собственности на него, за исключением случаев образования земельного участка из земель или

земельного участка, государственная собственность на которые не разграничена;

б) подача в уполномоченный орган гражданином или юридическим лицом заявления о предоставлении земельного участка;

7) заключение договора купли-продажи, договора аренды земельного участка, договора безвозмездного пользования земельным участком, принятие уполномоченным органом решения о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно, в постоянное (бессрочное) пользование.

Приватизация является особым основанием возникновения права собственности на землю, объединяющим в себе как публично-правовые, так и частноправовые начала.

Со дня введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации приватизация зданий, строений, сооружений, в том числе зданий, строений, сооружений промышленного назначения, без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, не допускается, за исключением случаев, если такие земельные участки изъяты из оборота или ограничены в обороте.

Собственники объектов недвижимости, не являющихся самовольными постройками и расположенных на земельных участках, относящихся к государственной или муниципальной собственности, обязаны либо взять в аренду, либо приобрести у государства или муниципального образования указанные земельные участки, если иное не предусмотрено федеральным законом.

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

Отчуждению (приватизации) не подлежат земельные участки в составе земель:

– лесного фонда и водного фонда, особо охраняемых природных территорий и объектов;

– зараженных опасными веществами и подвергшихся биогенному заражению;

– общего пользования (площади, улицы, проезды, автомобильные дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водные объекты, пляжи и другие объекты);

– зарезервированных для государственных или муниципальных нужд;

– в составе земель транспорта, предназначенные для обеспечения деятельности в морских портах, речных портах, аэропортах или отведенные для их развития;

– не подлежащих отчуждению в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Особенности приобретения прав на земельные участки под объектами недвижимости

Рассмотрим переход права на земельный участок при переходе права собственности на объект недвижимого имущества.

Согласно п. 2 ст. 218 ГК РФ право собственности на имущество (в том числе и недвижимое) может быть приобретено по сделке об отчуждении этого имущества лицом, являющимся собственником.

На основании ст. 35 ЗК РФ при переходе права собственности на здание, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник.

В случае перехода права собственности на здание, сооружение к нескольким собственникам порядок пользования земельным участком определяется с учетом долей в праве собственности на здание, сооружение или сложившегося порядка пользования земельным участком.

Собственник здания, сооружения, находящихся на чужом земельном участке, имеет преимущественное право покупки или аренды земельного участка, которое осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством для случаев продажи доли в праве общей собственности постороннему лицу.

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

1) отчуждение части здания, сооружения, которая не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка;

2) отчуждение здания, сооружения, находящихся на земельном участке, изъятом из оборота в соответствии со ст. 27 ЗК РФ;

3) отчуждение сооружения, которое расположено на земельном участке на условиях сервитута.

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

Не допускается отчуждение земельного участка без находящихся на нем здания, сооружения в случае, если они принадлежат одному лицу.

Отчуждение участником долевой собственности доли в праве собственности на здание, сооружение или отчуждение собственником принадлежащих ему части здания, сооружения или помещения в них проводится вместе с отчуждением доли указанных лиц в праве собственности на земельный участок, на котором расположены здание, сооружение.

Иностранцы граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица – собственники зданий, сооружений, находящихся на чужом земельном участке, имеют преимущественное право покупки или аренды земельного участка в порядке, установленном ЗК РФ.

Упрощенный порядок оформления земельных участков в собственность (дачная амнистия)

Как уже говорилось выше, право постоянного (бессрочного) пользования и право пожизненного наследуемого владения могут быть переоформлены гражданами – субъектами данных прав либо на право собственности, либо на право аренды. Выбор права в данном случае принадлежит именно гражданину, а не публичному органу, уполномоченному на принятие решения о предоставлении соответствующего участка.

Принятие Закона о «дачной амнистии» (Федерального закона РФ от 30.06.2006 № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества») было вызвано тем, что значительная часть объектов недвижимости (в том числе земельных участков), используемых гражданами для удовлетворения жилищных и бытовых нужд, не прошла процедуру государственной регистрации по причине отсутствия правоустанавливающих документов либо их несоответствия требованиям действующего законодательства.

Закон о «дачной амнистии» установил три процедуры оформления земельных участков в собственность в упрощенном порядке.

1 процедура – заявительный порядок государственной регистрации права собственности в отношении граждан, имеющих документы на землю, то есть:

– либо документ о том, что земельный участок принадлежит заявителю на праве пожизненного наследуемого владения или на праве постоянного (бессрочного) пользования;

– либо документ, в котором право на участок конкретно не названо или невозможно определить вид этого права («неопределенное» право).

2 процедура – разрешительный порядок государственной регистрации права собственности в отношении граждан, имеющих документы, подтверждающие членство в садоводческом, огородническом, дачном объединении, но не имеющих документов на земельный участок, который расположен на территории данного объединения.

Предоставление в указанном случае такого земельного участка в собственность этого гражданина осуществляется исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, обладающим правом предоставления такого земельного участка, на основании заявления этого гражданина или его представителя.

В течение двух недель после подачи необходимых документов исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, обладающий правом предоставления такого земельного участка, должен принять решение о предоставлении участка в собственность. С этим решением нужно затем обратиться в органы, осуществляющие государственную регистрацию, для регистрации права собственности на земельный участок.

3 процедура – возможность бесплатного приобретения в собственность садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями земельных участков, относящихся к имуществу общего пользования. Закон о «дачной амнистии» отнес земельные участки общего пользования в состав имущества общего пользования, предназначенного для обеспечения в пределах территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения потребностей членов такого некоммерческого объединения в проходе, проезде, водоснабжении, электроснабжении, газоснабжении, теплоснабжении, охране, организации отдыха и иных потребностей.

Таким образом, земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду, а также предоставляются юридическим лицам в постоянное (бессрочное) пользование, в безвозмездное срочное пользование. Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату. Предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Вопрос 3. Основания прекращения и ограничения права собственности на землю и иные вещные права

Земельное законодательство устанавливает следующий перечень оснований прекращения права собственности на землю:

- 1) отчуждение собственником своего земельного участка другим лицам;
- 2) отказ собственника от права собственности на земельный участок;
- 3) иные основания, предусмотренные земельным и гражданским законодательством.

Таким образом, основания прекращения права собственности на землю можно разделить на добровольные и принудительные.

1. Отчуждение собственником своего земельного участка другим лицам.

Конституция РФ устанавливает право каждого распоряжаться своим имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами. В соответствии с земельным законодательством распоряжение землей осуществляется собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде. Гражданское законодательство говорит о праве собственника по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам.

Отчуждение земельных участков другим лицам осуществляется путем совершения сделок в соответствии с правилами, установленными гражданским законодательством, но с учетом ограничений оборотоспособности земельных участков, а также специальных норм, предусмотренных земельным законодательством в отношении отдельных видов договоров (например, специальные нормы установлены в отношении договора купли-продажи земельного участка). Распорядиться дальнейшей юридической судьбой своего земельного участка гражданин может также в результате совершения им односторонней сделки – завещания.

2. Отказ собственника от права собственности на земельный участок.

С 23.11.2008 вступил в силу порядок отказа от права собственности на земельный участок, установленный Федеральным законом РФ от 22.07.2008 № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений». Ранее при отказе от права собственности на земельный участок этот земельный участок приобретал правовой режим бесхозяйной недвижимой вещи. При этом момент прекращения права собственности конкретно определен не был.

Теперь отказ от права собственности на земельный участок осуществляется посредством подачи собственником земельного участка заявления о таком отказе в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Право собственности на этот земельный участок прекращается с даты государственной регистрации прекращения указанного права.

Отказ от права собственности допускается только в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования не наделены правомочием отказаться от находящихся в их собственности земельных участков.

3. По иным основаниям, предусмотренным гражданским и земельным законодательством:

1) принудительное изъятие земельного участка у собственника для государственных или муниципальных нужд:

выполнением международных договоров Российской Федерации; строительством, реконструкцией следующих объектов государственного значения (объектов федерального значения, объектов регионального значения) или объектов местного значения при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции этих объектов;

иными основаниями, предусмотренными федеральными законами.

2) конфискация земельного участка. Земельный участок может быть безвозмездно изъят у его собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления;

3) реквизиция земельного участка. В случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, земельный участок может быть временно изъят у его собственника уполномоченными исполнительными органами государственной власти в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства от возникающих в связи с этими чрезвычайными обстоятельствами угроз с возмещением собственнику земельного участка причиненных убытков (реквизиция) и выдачей ему документа о реквизиции.

Ограничение прав на землю

Права на землю могут быть ограничены по следующим основаниям:

1) особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах;

2) особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных;

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

4) иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных ЗК РФ, федеральными законами (например, резервирование земель для государственных или муниципальных нужд).

Ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления, решением суда или в порядке, предусмотренном ЗК РФ для охранных зон. Ограничения прав на землю устанавливаются бессрочно или на определенный срок. Ограничения прав на землю сохраняются при переходе права собственности на земельный участок к другому лицу. Ограничение прав на землю подлежит государственной регистрации в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами. Ограничение прав на землю может быть обжаловано лицом, чьи права ограничены, в судебном порядке.

Таким образом, право собственности на земельный участок прекращается при отчуждении собственником своего земельного участка другим лицам, отказе собственника от права собственности на земельный участок, в силу принудительного изъятия у собственника его земельного участка в порядке, установленном гражданским законодательством.

Вопрос 4. Защита прав на землю

Признание права на земельный участок осуществляется в судебном порядке. Судебное решение, установившее право на землю, является юридическим основанием, при наличии которого органы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним обязаны осуществить государственную регистрацию права на землю или сделки с землей.

Нарушенное право на земельный участок подлежит восстановлению в случаях:

1) признания судом недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, повлекших за собой нарушение права на земельный участок;

2) самовольного занятия земельного участка;

3) в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

Действия, нарушающие права на землю граждан и юридических лиц или создающие угрозу их нарушения, могут быть пресечены путем:

1) признания недействительными в судебном порядке в соответствии со статьей 61 ЗК РФ не соответствующим законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления;

2) приостановления исполнения не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления;

3) приостановления промышленного, гражданско-жилищного и другого строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения агрохимических, лесомелиоративных, геолого-разведочных, поисковых, геодезических и иных работ в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

4) восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения.

Ненормативный акт исполнительного органа государственной власти или ненормативный акт органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующий закону или иным нормативным правовым актам и нарушающий права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица в области использования и охраны земель, может быть признан судом недействительным.

Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту и нарушающего права на землю и охраняемые законом интересы

гражданина или юридического лица акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством.

Убытки, причиненные нарушением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, подлежат возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

На основании решения суда лицо, виновное в нарушении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, может быть принуждено к исполнению обязанности в натуре (восстановлению плодородия почв, восстановлению земельных участков в прежних границах, возведению снесенных зданий, строений, сооружений или сносу незаконно возведенных зданий, строений, сооружений, восстановлению межевых и информационных знаков, устранению других земельных правонарушений и исполнению возникших обязательств).

Гарантии прав на землю при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд

Изъятие земельных участков, в том числе путем их выкупа, для государственных или муниципальных нужд осуществляется после:

- 1) предоставления по желанию лиц, у которых изымаются, в том числе выкупаются, земельные участки, равноценных земельных участков;
- 2) возмещения стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых земельных участках;
- 3) возмещения в соответствии со статьей 62 ЗК РФ в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды.

Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков не позднее чем за один год до предстоящего изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков должны быть уведомлены об этом исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшими решение об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков.

Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков до истечения года со дня получения уведомления допускается только с согласия собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков.

Расходы, понесенные собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков на осуществление застройки земельных участков зданиями капитального типа и проведение других мероприятий, существенно повышающих стоимость земли, после уведомления о предстоящем

изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков, возмещению не подлежат.

Собственнику земельного участка при изъятии его для государственных или муниципальных нужд наряду с другими гарантиями должна быть возмещена рыночная стоимость земельного участка, если ему не предоставлен бесплатно в собственность равноценный земельный участок.

Земельные споры рассматриваются в судебном порядке.

До принятия дела к производству судом земельный спор может быть передан сторонами на разрешение в третейский суд.

Таким образом, признание права на земельный участок осуществляется в судебном порядке. Нарушенное право на земельный участок подлежит восстановлению в случаях, указанных в ЗК РФ.

Убытки, причиненные нарушением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, подлежат возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Вопросы для самоконтроля:

1. Каковы основные виды земельных прав?
2. Каковы основания возникновения прав на землю?
3. Каковы основания и способы прекращения прав на землю?
4. Каковы способы защиты прав на землю?
5. Каковы формы защиты земельных прав?
6. Назовите ограничения прав на землю.

Тема 4. Землеустройство

Вопросы:

1. Правовое регулирование и основания проведения землеустройства.
2. Виды и содержание основных землеустроительных действий.
3. Землеустроительная документация.

Вопрос 1. Правовое регулирование и основания проведения землеустройства

Определение понятию «землеустройство» приводится в ст. 68 ЗК РФ, а также в ст. 1 Федерального закона РФ от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве».

Под землеустройством понимаются мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).

Под обеспечением рационального использования земель и их охраны следует понимать обеспечение экономической эффективности деятельности предприятий, организаций и граждан по воздействию на земли, осуществляемой с соблюдением экологических требований по охране земель и способами, обеспечивающими сохранение земли как основного средства производства, а также обеспечение проведения мероприятий, направленных на предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, восстановление продуктивности земель и повышение плодородия почв.

Другой важной целью землеустройства является создание благоприятной окружающей среды. Если мы обратимся к Федеральному закону РФ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», то найдем в нем определение благоприятной окружающей среды, представляющей собой окружающую среду, качество которой

обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

Иными словами, землеустройство должно способствовать обеспечению такого качества всей совокупности компонентов природной среды: земли, недр, почв, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, растительного, животного мира, озонового слоя атмосферы и околоземного космического пространства, природных объектов, измененных в результате хозяйственной деятельности, или объектов, созданных человеком и обладающих свойствами природного объекта, а также объектов, созданных человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающих свойствами природных объектов, которое необходимо для наилучшего существования и устойчивого функционирования всех вышеуказанных объектов.

Что же касается такой цели землеустройства, как улучшение ландшафтов, то здесь речь идет об улучшении территорий, которые не подверглись изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуются сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях.

Землеустройство по своей сути представляет мероприятия по наведению порядка в использовании и охране земель, которые имеют разнообразную природу (правовые, организационно-хозяйственные, экономические, технологические, технические), осуществляемые государством, землевладельцами, землепользователями и собственниками земель. Исходя из определения землеустройства, можно составить следующий перечень видов этих мероприятий:

- 1) мероприятия по изучению состояния земель;
- 2) мероприятия по планированию и организации рационального использования земель и их охраны;
- 3) мероприятия по описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства;
- 4) мероприятия по организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства;
- 5) мероприятия по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

К объектам землеустройства настоящий Закон относит территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований, а также части таких территорий.

Исходя из смысла положений ч. 1 ст. 67 Конституции РФ территории субъектов Российской Федерации составляют вместе территорию Российской Федерации, и, следовательно, объектом землеустройства являются как вся территория Российской Федерации в целом, так и территории субъектов РФ в отдельности.

Территории муниципальных образований включают в себя городские, сельские поселения, муниципальные районы, городские округа и внутригородские территории городов федерального значения.

Говоря о территориях других административно-территориальных образований, как объектах землеустройства, законодатель имеет в виду закрытые административно-территориальные образования.

Под территориальными зонами в соответствии со статьей 1 Градостроительного кодекса РФ понимаются зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты. Статьями 34, 35 данного Кодекса определены порядок установления, виды и состав территориальных зон.

Территориальные зоны устанавливаются как результат проведения зонирования в границах городской застройки.

К основным видам территориальных зон относятся: жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов.

В соответствии с Федеральным законом РФ от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» индивидуализация земельного участка как вещи и объекта недвижимости осуществляется в рамках особой публично-правовой процедуры – кадастровой деятельности. Кадастровой деятельностью являются выполнение работ в отношении недвижимого имущества в соответствии с установленными федеральным законом требованиями, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества сведения о таком недвижимом имуществе, и оказание услуг в установленных федеральным законом случаях. Специальным правом на осуществление кадастровой деятельности обладают кадастровые инженеры. В результате описания и индивидуализации в Едином государственном реестре недвижимости земельных участков каждый земельный участок получает такие характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других земельных участков и осуществить его качественную и экономическую оценки.

Землеустроительная документация представляет собой совокупность документов, полученных в результате проведения и осуществления землеустройства, и включает программы, схемы, проекты, тематические карты (атласы), материалы (технические отчеты) обследований и изысканий. Виды землеустроительной документации подробно рассматриваются в статье 19 Федерального закона РФ от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве». Здесь следует лишь отметить, что в перечне видов землеустроительной документации весьма существенное значение занимает карта (план) объекта землеустройства, поскольку в ней определяются границы объекта землеустройства, границы ограниченных в использовании частей объекта землеустройства, а также размещение объектов недвижимости, прочно связанных с землей.

Базовым законом, принятым специально для регулирования всего комплекса отношений по землеустройству, является вышеупомянутый Федеральный закон РФ «О землеустройстве». В нем закреплены принципы и цели проведения землеустройства, соответствующая нормативно-правовая база, механизм государственного регулирования проведения землеустройства, процедурные вопросы проведения землеустроительных мероприятий, система землеустроительной документации, а также обозначены вопросы ответственности за нарушение законодательства о землеустройстве.

Среди других актов земельного законодательства, содержащих нормы, регулирующие вопросы землеустройства, несомненно, следует выделить кодексы. Земельный кодекс РФ, в главе XI которого содержатся статьи 68 и 69, раскрывающие понятие землеустройства и определяющие вопросы организации и порядка проведения землеустройства.

Градостроительный кодекс РФ также содержит нормы, затрагивающие отношения по землеустройству в вопросах планировки территорий, Лесной кодекс РФ содержит нормы о проектировании лесных участков, которые являются смежными с нормами Закона «О землеустройстве».

В связи с тем, что с землеустроительными действиями соотносится ряд других действий, регулируемых федеральными законами, данные законы также следует считать нормативными правовыми актами, составляющими основу землеустройства.

Среди подзаконных актов по вопросам землеустройства, принимаемых на федеральном уровне, следует назвать Указ Президента РФ от 25.12.2008 № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии», 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», Постановление Правительства РФ от 29.12.2008 № 1061 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства».

Статья 3 ФЗ РФ «О землеустройстве» содержит перечень случаев, когда проведение землеустройства является обязательным:

установления или изменения границ объектов землеустройства;
выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям;

проведения мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

Все виды нарушений земель можно объединить одним общим понятием – деградация земель.

В соответствии с пунктом 2.1.4 Методических рекомендаций по выявлению деградированных и загрязненных земель, содержащихся в письме Роскомзема от 27.03.1995 № 3-15/582 «О методических рекомендациях по выявлению деградированных и загрязненных земель» выделяются следующие наиболее существенные типы деградации почв и земель с учетом их природы, реальной встречаемости и природно-хозяйственной значимости последствий:

1) технологическая (эксплуатационная) деградация, включающая в себя нарушения, физическую (земледельческую) деградацию и агроистощение;

2) эрозия, в т. ч. водная и ветровая;

3) засоление, в т. ч. собственно засоление и осолонцевание;

4) заболачивание.

Землеустройство проводится в обязательном порядке также в случае проведения мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

При этом под консервацией земель понимается временное исключение земель из хозяйственного оборота, осуществляемое для предотвращения развития и устранения процессов деградации почв, восстановления их плодородия и реабилитации территорий, подвергшихся загрязнению.

Рекультивация земель – это искусственное воссоздание плодородия почвы и растительного покрова, нарушенное вследствие горных разработок, строительства дорог и каналов, плотин и т. д. Рекультивация земель включает восстановление рельефа (засыпку оврагов, карьеров, уничтожение отвалов горных пород и т. д.), восстановление почв и растительности, лесов, создание новых ландшафтов.

Основания проведения землеустройства:

Первым основанием являются решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о проведении землеустройства.

Основанием проведения землеустройства считаются также договоры о проведении землеустройства. Инициаторами и участниками заключаемых договоров (сторонами договоров) могут быть Правительство РФ; правительства субъектов РФ; Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, ее территориальные органы, а также находящиеся в ее ведении организации; органы местного самоуправления; общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ; юридические лица; граждане.

В настоящее время государственные землеустроительные организации выполняют необходимые для хозяйствующих субъектов землеустроительные работы по их желанию (заказу) и с учетом экономических возможностей и перспектив развития каждого хозяйствующего субъекта. При этом договор заключается даже в тех случаях, когда заказчиком проекта выступает государственный орган управления.

Чаще всего исполнителями проектов землеустройства являются государственные организации. Хотя в соответствии с ч. 6 ст. 69 ЗК РФ юридические лица или индивидуальные предприниматели могут проводить любые виды работ по землеустройству без специальных разрешений, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Порядок заключения договоров на проведение работ по землеустройству, ведению государственного земельного кадастра и мониторингу земель за счет средств федерального и местного бюджетов осуществляется путем проведения торгов (конкурсов) в соответствии с требованиями федерального законодательства. По результатам торгов

договорная или контрактная документация подлежит оформлению в строгом соответствии с решениями конкурсных комиссий и требованиями законодательства РФ.

Судебные решения могут также являться основанием проведения землеустройства, выступая юридическим фактом, порождающим определенные права и обязанности. В соответствии с нормами ст. 11 ГК РФ под судебным решением следует понимать судебный акт суда общей юрисдикции, арбитражного суда и третейского суда.

Так, к примеру, судебные решения могут выступать основанием проведения землеустройства в результате рассмотрения и разрешения гражданских дел по искам о признании права собственности субъекта РФ либо муниципального образования на земельные участки, образованные в счет не востребованных земельных долей.

Таким образом, проведение землеустройства обеспечивает в организационном и техническом плане охрану земель, т.е. предотвращение, выявление и устранение деградации земель, процессов, приводящих к изменению функций почвы как элемента природной среды, количественному и качественному ухудшению ее свойств и режимов, снижению природно-хозяйственной значимости земель. Также оно призвано способствовать проведению мероприятий, направленных на рациональное использование земельного фонда, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий и на восстановление продуктивности земель, на воспроизводство и повышение плодородия почв.

Вопрос 2. Виды и содержание основных землеустроительных действий

Изучение состояния земель

Изучение состояния земель является одним из мероприятий по землеустройству, которое проводится для получения информации об их количественном и качественном состоянии. Необходимость изучения состояния земель вызвана нарастанием угрозы возникновения дефицита земельных ресурсов, связанной с непрекращающимся ростом общественных потребностей. Сбор всей необходимой информации о количественном и качественном состоянии земель позволяет разрабатывать и проводить последующие мероприятия по рациональному использованию и охране земель, сохранению благоприятной окружающей среды, улучшению и защите ландшафтов.

Работы по изучению состояния земель относятся к работам, проводимым в рамках мониторинга земель, т.е. системы наблюдения за состоянием земель, необходимой для своевременного выявления изменений земель, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов. Порядок осуществления мониторинга устанавливается Правительством РФ. Объектами мониторинга земель являются все земли Российской Федерации.

К задачам мониторинга земель относятся:

- 1) своевременное выявление изменений состояния земель, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов;
- 2) информационное обеспечение государственного земельного контроля за использованием и охраной земель, иных функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, а также землеустройства;
- 3) обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

Порядок осуществления государственного мониторинга земель определен в Приказе Минэкономразвития России от 26.12.2014 № 852 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения» Согласно указанному Порядку, государственный мониторинг земель в Российской Федерации осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

В рамках государственного мониторинга земель осуществляются систематические наблюдения за фактическим состоянием и использованием земель, выявление изменений состояния земель, оценка качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов, оценка и прогнозирование развития негативных

процессов, обусловленных природными и антропогенными воздействиями, выработка предложений о предотвращении негативного воздействия на земли, об устранении последствий такого воздействия, обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

Государственный мониторинг земель подразделяется на мониторинг использования земель и мониторинг состояния земель.

В рамках мониторинга использования земель осуществляется наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением.

Полученные по итогам мониторинга использования земель сведения используются при осуществлении государственного земельного надзора для обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан информацией об использовании земель.

В рамках мониторинга состояния земель осуществляются наблюдение за изменением количественных и качественных характеристик земель, в том числе с учетом данных результатов наблюдений за состоянием почв, их загрязнением, захлаплением, деградацией, нарушением земель, оценка и прогнозирование изменений состояния земель.

При проведении мониторинга состояния земель выявляются количественные характеристики изменения площадей земель и земельных участков различных категорий, видов разрешенного использования и видов земельный угодий.

При проведении мониторинга состояния земель выявляются изменения качественных характеристик состояния земель под воздействием следующих негативных процессов: подтопления и затопления, переувлажнения, заболачивания, эрозии, опустынивания земель, загрязнения земель тяжелыми металлами, радионуклидами, нефтью и нефтепродуктами, другими токсичными веществами, захлаплення отходами производства и потребления, вырубок и гарей на землях лесного фонда, образования оврагов, оползней, селевых потоков, карстовых и других процессов и явлений, влияющих на состояние земель.

При осуществлении государственного мониторинга земель необходимые сведения получают с использованием:

- а) дистанционного зондирования (съемки и наблюдения с космических аппаратов, самолетов, с помощью средств малой авиации и других летательных аппаратов);
- б) сети постоянно действующих полигонов, эталонных стационарных и иных участков;

в) наземных съемок, наблюдений и обследований (сплошных и выборочных);

г) сведений, содержащихся в государственном кадастре недвижимости;

д) землеустроительной документации;

е) материалов инвентаризации и обследования земель, утвержденных в установленном порядке;

ж) сведений о количестве земель и составе угодий, содержащихся в актах органов государственной власти и органов местного самоуправления;

з) данных, представленных органами государственной власти и органами местного самоуправления;

и) результатов обновления картографической основы (результатов дешифрирования ортофотопланов или сведений топографических карт и планов);

к) данных государственного лесного реестра, а также лесохозяйственных регламентов лесничеств (лесопарков).

Съемки, наблюдения и обследования, осуществляемые в ходе проведения государственного мониторинга земель, в зависимости от срока и периодичности проведения делятся на:

а) базовые (проводятся для получения данных об использовании и состоянии земель на момент начала осуществления государственного мониторинга земель);

б) периодические (проводятся для получения данных об использовании и состоянии земель за период 3-х лет);

в) оперативные (проводятся для получения данных об использовании и состоянии земель на текущий момент).

При подготовке итоговых материалов государственного мониторинга земель указывается, какие виды съемки, наблюдения и обследования использовались.

В ходе осуществления государственного мониторинга земель Росреестр запрашивает сведения об использовании и состоянии земельных участков у федеральных органов исполнительной власти, к компетенции которых относится регулирование деятельности в отношении той или иной категории земель или вида разрешенного использования земельных участков, а также у федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, осуществляющих полномочия собственника в отношении земельных участков, находящихся соответственно в собственности Российской Федерации, собственности субъекта Российской Федерации, муниципальной собственности, или земель, государственная собственность на которые не разграничена.

Согласно ст.16 Федерального закона РФ от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» составной частью государственного мониторинга земель является мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Полученные и зафиксированные с помощью документов мониторинга объективные материалы о состоянии земель и окружающей их природной среды используются при подготовке государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации, для информационного обеспечения деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан.

Перечень видов работ, проводимых в рамках изучения состояния земель:

Первыми в списке таких работ указаны почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания. Целью этих обследований и изысканий является получение информации о состоянии почв, а также выявление земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям.

Геодезические и картографические работы.

Основой проведения всех мероприятий по землеустройству являются геодезические и картографические работы. Работы по изучению состояния земель, планированию и рациональному использованию земель, описанию местоположения и установления на местности границ объектов землеустройства, внутрихозяйственному землеустройству предполагают использование материалов геодезических и картографических работ.

Правовые основы деятельности в области геодезии и картографии в Российской Федерации установлены Федеральным законом РФ от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В соответствии со ст. 3 указанного Закона под геодезией понимается область отношений, возникающих в процессе научной, образовательной, производственной и иной деятельности по определению фигуры, гравитационного поля Земли, координат и высот точек земной поверхности и пространственных объектов, а также изменений во времени указанных координат и высот.

Под картографией понимается область отношений, возникающих в процессе научной, образовательной, производственной и иной деятельности по изучению, созданию, использованию, преобразованию и

отображению пространственных данных, в том числе с использованием информационных систем.

Вся совокупность материалов и данных, созданных в результате осуществления геодезической и картографической деятельности, подлежит длительному хранению в целях их дальнейшего использования в фондах пространственных данных.

Почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания.

Почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания являются одним из видов работ, проводимых в рамках изучения состояния земель, и имеют своими целями:

- 1) получение информации о состоянии земель;
- 2) получение информации о состоянии почвы;
- 3) выявление деградированных земель;
- 4) выявление загрязненных земель.

Как известно, состояние земель определяется по их количественным и качественным характеристикам. В свою очередь, количественные характеристики земель представляют собой информацию о наличии и распределении земель по категориям, угодьям, формам собственности, а качественные характеристики – информацию о наличии признаков, снижающих плодородие почв, о предрасположенности почвенного покрова к тому или иному типу деградационных процессов, о наличии деградированных и загрязненных земель. Таким образом, состояние земель оценивается в первую очередь по состоянию почвы.

Под деградацией почв следует понимать совокупность процессов, приводящих к изменению функций почвы как элемента природной среды, количественному и качественному ухудшению ее свойств и режимов, снижению природно-хозяйственной значимости земель, т. е. такого качества земель, которое определяет характер и эффективность их хозяйственного использования, участия почвенного покрова в обеспечении функционирования экосистем (в том числе и агроэкосистем) и существования природных ландшафтов.

Степень деградации почв и земель по каждому диагностическому (в т. ч. дополнительному) показателю характеризуется пятью уровнями:

0 – недеградированные (ненарушенные);

1 – слабodeградированные;

2 – среднедеградированные;

3 – сильнодеградированные;

4 – очень сильно деградированные (разрушенные), в том числе уничтожение почвенного покрова.

Установление типа деградации почв выполняется на основе результатов полевых обследований состояния почвенно-растительного покрова или посевов сельскохозяйственных культур, состояния природных

вод и других природных объектов, а также результатов лабораторных анализов.

В ходе проведения обследований по выявлению деградированных земель устанавливаются их местоположение и площадь, состав угодий, качественное состояние земель на момент их выявления.

Если говорить о выявлении загрязненных земель, то здесь особое место занимает химическое загрязнение земель, под которым понимается возникшее под воздействием промышленности, сельскохозяйственной, бытовой или иной деятельности человека изменение химического состава почв, вызывающее снижение их плодородия и качества. И здесь немаловажную роль играет загрязнение земель отходами. Определение уровня загрязнения земель химическими веществами проводится специалистами на основании показателей, которые используются и в качестве градаций при картографировании загрязненных земель.

Почвенные обследования и изыскания представляют собой изучение и фиксацию условий почвообразования, признаков, состава и свойств почв с графическим отображением размещения единиц картографирования почв в пространстве.

Почвенные обследования проводятся в три этапа: подготовительный, полевой и камеральный.

На этапе подготовительных работ:

устанавливают масштаб обследования и категорию сложности местности:

определяют предварительные объекты полевых и камеральных работ;

составляют календарные планы;

производят сбор, изучение и систематизацию опубликованных и рукописных материалов по климатическим, геологическим, геоморфологическим, геоботаническим, почвенным условиям района обследования, а также материалов, характеризующих специализацию хозяйства, состояние агротехники, урожайность сельскохозяйственных культур.

Полевые обследования, в задачу которых входит составление с требуемой и достижимой степенью точности почвенных карт, включают следующие элементы работ:

а) рекогносцировочный объезд территории, заложение, изучение и описание почвенных разрезов;

б) отбор образцов почв для лабораторного исследования и назначение видов анализов;

в) составление полевой почвенной карты.

Завершающей стадией почвенных обследований являются камеральные работы, включающие проведение лабораторных анализов почв, составление и изготовление картографических материалов (карт и

картограмм), вычисление площадей и составление технического отчета (почвенного очерка).

Геоботанические обследования и изыскания представляют собой изучение растительного покрова – всей совокупности растений, образующих растительные сообщества (фитоценозы) разных типов растительности в ареале определенного участка земной поверхности.

Проводятся геоботанические изыскания, так же как и почвенные обследования, в три основных этапа: подготовительный, полевой и камеральный.

Материалы, полученные в результате геоботанических изысканий, являются основой качественной характеристики кормовых угодий и разработки мероприятий по их рациональному использованию и улучшению.

Оценка качества земель

Оценка качества земель – это деятельность (процесс) по установлению экологического состояния и свойств конкретных земельных участков для получения информации о землях с точки зрения возможности и эффективности их использования в сельском хозяйстве.

При оценке качества земель учитывается не столько стандартная характеристика земель по их отдельным признакам (гранулометрический состав, эрозия, засоление, избыточное увлажнение, каменистость и др.), сколько полноценная комплексная характеристика земель по уровню их плодородия, по их производительной способности.

Эколого-сельскохозяйственная оценка взаимосвязана с экономической оценкой земли, и, более того, она напрямую влияет на их стоимостную оценку. Экономическая оценка земель предполагает расчет их стоимости, иначе, определение потенциальной ценности земель в стоимостном (денежном) выражении, в отличие от оценки качества земель, которая исчисляется в системе натуральных показателей. Согласно статье 66 Земельного кодекса РФ экономическая оценка земель предполагает два вида стоимости земель – рыночную и кадастровую, каждая из которых используется в целях, определенных законодательством РФ.

Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с Федеральным законом РФ от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» исходя из наиболее эффективного использования земельного участка, то есть наиболее вероятного его использования, являющегося физически возможным, экономически оправданным, соответствующим требованиям законодательства.

Государственная кадастровая оценка земель проводится для установления кадастровой стоимости земельных участков, основывается на классификации земель по целевому назначению и виду

функционального использования и проводится с учетом данных земельного, градостроительного, лесного, водного и других кадастров.

Оценка качества земель основывается на информации о таких естественных признаках земель, как свойства почв, климата, рельефа, естественной растительности и т. д. Необходимая для оценки информация может содержаться в материалах почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий. На основе анализа этой информации изучается возможность использования земель под различные виды сельскохозяйственных угодий (пашню, многолетние насаждения, сенокосы, пастбища) и оценивается уровень плодородия земель.

Оценка качества земель проводится одновременно по двум видам использования – под пашню и естественные кормовые угодья.

При этом качество земли как средства производства в сельском хозяйстве оценивается по следующим критериям:

- пригодности для использования под различные виды сельскохозяйственных угодий;
- ассортименту сельскохозяйственных культур, которые могут выращиваться на земельном участке;
- уровню нормативной урожайности сельскохозяйственных культур и естественного травостоя;
- уровню нормативных затрат на возделывание и уборку культур, на поддержание плодородия почв.

В качестве особой цели оценки качества земель законодатель выделяет установление продуктивности оленьих пастбищ и наличия биологических ресурсов, необходимых для обеспечения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Инвентаризация земель

Целями инвентаризации являются:

- выявление неиспользуемых земель;
- выявление нерационально используемых земель;
- выявление земель, используемых не по целевому назначению;
- выявление земель, используемых не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков, т. е. таких земель, которые используются без учета целевого назначения и установленных ограничений и обременений земельных участков, либо используются запрещенными способами;
- выявление других характеристик земель, таких как: агропроизводительность (урожайность), местоположение, экологическая взаимосвязь с другими природными объектами, состояние в агроландшафтах.

Основаниями проведения инвентаризации земель могут являться не только решения федеральных органов государственной власти, органов

государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о проведении землеустройства, но также и договоры о проведении землеустройства, заключаемые собственниками земельных участков, землевладельцами и землепользователями с землеустроительными организациями.

Важно знать, что с 1 марта 2009 года органом, ответственным за проведение инвентаризации земель в Российской Федерации, выступает Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Данная служба была создана взамен Федеральной службы государственной регистрации и является правопреемником упраздненных Федерального агентства геодезии и картографии и Федерального агентства кадастра объектов недвижимости. По результатам инвентаризации земель кадастровыми инженерами оформляются материалы, характеризующие состояние земель и включаемые в дальнейшем в Государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. Ведение названного фонда в настоящее время поручено Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии.

Планирование и организация рационального использования земель и их охраны

Планирование и организация рационального использования земель и их охраны являются одними из важнейших мероприятий по землеустройству, проводимых в Российской Федерации.

В более широком смысле под использованием земель можно понимать «вид использования природных ресурсов и получение различными способами пользы от земли как от естественного средства производства, естественного пространственного базиса, а также как от недвижимого имущества для удовлетворения материальных и иных потребностей граждан и юридических лиц».

Критерии рациональности использования земель напрямую зависят от вида используемых земель. В целом же можно сказать, что рациональное использование земель – это экономически эффективная деятельность предприятий, организаций и граждан по воздействию на земли, осуществляемая с соблюдением экологических требований по охране земель и способами, обеспечивающими сохранение земли как основного средства производства.

Под планированием рационального использования земель следует понимать управленческую деятельность государства по определению перспектив развития территорий и подготовке общегосударственных и региональных программ наиболее оптимального использования земель, в которых формулируются цели, составляющие основу рационального использования земель, обозначаются этапы и обосновываются возможности достижения поставленных целей.

Что касается организации рационального использования земель, то данное понятие вмещает в себя управленческую государственную деятельность по созданию необходимых условий для рационального использования земель посредством проведения мероприятий организационного, административно-правового характера в сочетании с экономическими мерами, в том числе деятельность по организации территорий.

Конечная цель охраны всех земель состоит в обеспечении рационального и эффективного их использования всеми пользователями земель.

Законодатель выделяет два основных вида работ по планированию и организации рационального использования земель и их охраны: разработку предложений о рациональном использовании земель и об их охране и природно-сельскохозяйственное районирование земель.

Документы, получаемые в результате мероприятий землеустройства по планированию и организации рационального использования земель и их охраны:

- генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации;
- схемы землеустройства территорий субъектов Российской Федерации;
- схемы землеустройства муниципальных образований и других административно-территориальных образований;
- схемы использования и охраны земель.
- проекты внутрихозяйственного землеустройства;
- проекты улучшения сельскохозяйственных угодий;
- проекты освоения новых земель;
- проекты рекультивации нарушенных земель;
- проекты защиты земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

Генеральная схема землеустройства территории РФ, схемы землеустройства территорий субъектов РФ, схемы землеустройства муниципальных образований и других административно-территориальных образований подлежат обязательному согласованию и утверждению соответствующими органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с Постановлением 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».

Проекты территориального землеустройства, внутрихозяйственного землеустройства, улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых земель, восстановления и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защиты земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и от других негативных воздействий утверждаются собственниками земельных участков, землепользователями или землевладельцами указанных земель.

Карты (планы) и материалы межевания объектов землеустройства, полученные при изучении состояния земель материалы геодезических и картографических работ, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества земель, инвентаризации земель, а также тематические карты и атласы состояния и использования земель утверждаются Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии ее территориальными органами после получения заказчиком землеустроительной документации необходимых согласований.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии утверждает определяемые в землеустроительной документации обязательные для выполнения правообладателями земель мероприятия по обеспечению рационального использования и охраны земель. Указанные мероприятия могут быть изменены только по решению утвердившего их органа. По мнению автора, в этом проявляется административный характер отношений природопользования, поскольку права и обязанности участников данных отношений возникают на основании властных актов уполномоченного государственного органа.

Все вышеперечисленные документы по землеустройству подлежат хранению в Государственном фонде данных, полученных в результате проведения землеустройства.

Описание местоположения границ объектов землеустройства

Описание местоположения границ объектов землеустройства – это одно из мероприятий, проводимых в рамках землеустройства, заключающееся в составлении описания границ территорий субъектов Российской Федерации, территорий муниципальных образований, территорий населенных пунктов, территориальных зон, зон с особыми условиями использования территорий, а также частей указанных территорий и зон.

В рамках проведения землеустройства осуществляются мероприятия по описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства.

Порядок описания местоположения границ объектов землеустройства должен определяться уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Следует знать, что описанию местоположения объектов землеустройства предшествуют подготовительные работы, которые включают сбор и изучение сведений об объекте землеустройства, содержащихся в документах по установлению границ соответствующих территорий, государственном кадастре недвижимости, документах по планированию организации территорий (землеустроительной, градостроительной, лесоустроительной и иной подобной документации), а также сведений об имеющейся геодезической и картографической основе.

После завершения подготовительных работ по описанию местоположения границ объектов землеустройства следует непосредственно составление карты (плана) границ субъекта Российской Федерации, муниципального образования, населенного пункта, территориальных зон, зоны с особым условием использования территорий. Карта (план) границ соответствующей территории или карта (план) объекта землеустройства должна включать в себя графическую и текстовую части.

Графическая часть карты (плана), как правило, оформляется на имеющейся картографической основе (разгруженная топографическая карта (план), ортофотоплан и т.п.), на которой рекомендуется отображать:

- 1) наименование документа (карта (план) границ соответствующей территории);
- 2) границы существующего административного деления;
- 3) границы и кадастровые номера земельных участков, по границам которых должна проходить граница территории, описание местоположения которой составляется;
- 4) устанавливаемые (уточняемые) границы территорий и номера их поворотных (характерных) точек;
- 5) используемые условные обозначения и численный масштаб;
- 6) реквизиты согласования и утверждения;
- 7) сведения об исполнителе работ (наименование юридического лица или Ф. И. О. индивидуального предпринимателя; подпись, печать, дата составления документа).

Текстовую часть карты (плана) границ соответствующей территории рекомендуется составлять в виде:

- пояснительной записки;
- списка координат поворотных (характерных) точек устанавливаемых (уточняемых) границ и указания значений среднеквадратических ошибок их определения;

– списка земельных участков, выявленных в ходе инвентаризации земель, по границам которых проходит граница территории.

На третьем этапе происходит формирование землеустроительного дела по составлению карты (плана) границ соответствующей территории.

Затем осуществляется рассмотрение карты (плана) границ соответствующей территории, подразумевающее его согласование и утверждение.

Карта (план) границ соответствующей территории, в части прохождения границы, утверждается органом государственной власти или органом местного самоуправления, который в соответствии с федеральным законодательством уполномочен принимать решение об установлении границы такой территории.

Перед утверждением карты (плана) границ соответствующей территории органом государственной власти или органом местного самоуправления рекомендуется указанный документ (землеустроительное дело) направлять на рассмотрение в соответствующий территориальный орган Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, который, в свою очередь, рассматривает карту (план) границ соответствующей территории в порядке, установленном Положением о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.07.2002 № 514, ставит свою подпись и печать на титульном листе землеустроительного дела и графической части карты (плана).

На основании акта соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления, которым утверждены границы, и землеустроительного дела готовится пакет документов, содержащих сведения о границах соответствующих территорий и необходимых для представления в орган кадастрового учета, включающий:

– копию акта (извлечения из акта) соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления, которым утверждены границы объекта землеустройства;

– картографический материал, на котором отражены границы соответствующей территории, и номера поворотных (характерных) точек границы;

– список координат поворотных (характерных) точек границ соответствующей территории, а также значений среднеквадратических ошибок определения координат;

– текстовое описание по отдельным участкам границ, совмещенных с естественными или искусственными рубежами (при наличии таких сведений).

Заканчиваются работы по описанию местоположения объектов землеустройства сдачей землеустроительного дела заказчику и в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства.

Установление на местности границ объектов землеустройства

Установление на местности границ объектов землеустройства является важной процедурой, необходимой для внесения земельного участка в Государственный кадастр недвижимости и присвоения ему индивидуального кадастрового номера. В 2005 году в связи с принятием Федерального закона РФ от 18.07.2005 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Федеральный закон РФ «О землеустройстве» процедура межевания выделяемого вновь созданного земельного участка в счет долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения стала считаться упрощенной. В частности, была разрешена замена определения координат выделяемого земельного участка на иное описание местоположения границ объекта землеустройства, если они совпадают с границами имеющихся на местности ориентиров (дороги, защитные лесные насаждения, реки, ручьи, каналы, линейные объекты и другие подобные объекты), которые отражены в сведениях государственного земельного кадастра и/или на основе измерений расстояний между объектом землеустройства и соответствующими ориентирами с указанием направлений от ориентиров к объекту землеустройства, а также на основе соответствующих измерений относительно объекта землеустройства и межевых знаков.

В действующей редакции Закона «О землеустройстве» термин «межевание объектов землеустройства» отсутствует. Во исполнение данного положения Закона Правительством РФ было принято Постановление от 20.08.2009 № 688 «Об утверждении Правил установления на местности границ объектов землеустройства».

Приказом Минэкономразвития России от 31.12.2009 № 582 утвержден Порядок установки межевых знаков.

Для обеспечения сохранности и опознавания на местности межевые знаки I и II типов окапывают в виде круглых канав с внутренним диаметром 100 см, глубиной 30 см, шириной в нижней части 20 см и верхней части 50 см. Над центром насыпается курган высотой 10 см.

При установке межевой знак ориентируют таким образом, чтобы его лицевая сторона (с надписями) была обращена к следующему межевому знаку при движении по границе по ходу часовой стрелки.

Надпись на межевых знаках наносится краской, устойчивой к атмосферным воздействиям, и включает следующую информацию:

- год закладки межевого знака;
- номер межевого знака в соответствии с землеустроительным делом по установлению на местности границ объекта землеустройства.

Необходимость отражения на межевом знаке иной информации устанавливается техническим заданием на выполнение работ по установлению на местности границ объектов землеустройства.

Предельные минимальные и максимальные размеры, соответствующие виду разрешенного использования земельного участка, указываются в соответствии с градостроительным регламентом, законом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления, утвержденными в установленном порядке нормами отвода земель. Прочерк проставляется только при отсутствии указанных актов.

Сведения об объектах недвижимости и содержащие их документы подлежат проверке на предмет выявления отсутствия предусмотренных Законом о кадастре оснований для приостановления и отказа в осуществлении кадастрового учета.

В случае, когда предельные минимальный и максимальный размеры для определенного вида разрешенного использования установлены соответствующими документами, но в соответствующем разделе межевого плана такие размеры не указаны, органом кадастрового учета может быть принято решение об осуществлении кадастрового учета. При этом в решении указывается на отсутствие в соответствующем разделе межевого плана информации об установленных предельных размерах земельных участков и приводятся реквизиты актов, содержащих соответствующую информацию.

Если несоответствие размера земельного участка установленным предельным размерам является единственным нарушением, то принимается решение об отказе в государственном кадастровом учете по основанию несоответствия предельным размерам, в котором в том числе указывается на необходимость включить в межевой план информацию об установленных предельных размерах земельных участков, и приводятся реквизиты актов, содержащих соответствующую информацию.

Правила установления на местности границ объектов землеустройства гласят, что такое установление осуществляется на основании сведений государственного кадастра недвижимости о

соответствующих объектах землеустройства. При этом вынос границ на местность выполняется по координатам характерных точек таких границ, сведения о которых содержатся в государственном кадастре недвижимости.

Границы объектов землеустройства и (или) отдельные части таких границ, совпадающие с Государственной границей Российской Федерации, на местности не устанавливаются.

В случае если при установлении на местности границ между субъектами РФ, границ муниципальных образований, населенных пунктов выявлены пересечения указанных границ с границами земельных участков, сведения о которых содержатся в государственном кадастре недвижимости, установление на местности таких границ приостанавливается, о чем уведомляется заказчик землеустроительных работ.

Документы и материалы, полученные при выполнении работ по установлению на местности границ объекта землеустройства, включаются в землеустроительное дело.

По результатам проведения кадастровых работ при внесении сведений о земельных участках в государственный кадастр недвижимости одновременно уточняются сведения о границах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, населенных пунктов.

Основные случаи, при которых проводится установление на местности границ объектов землеустройства, а именно:

- при изменении границ объектов землеустройства;
- при предоставлении и изъятии земельных участков;
- при определении границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства;
- при перераспределении используемых гражданами и юридическими лицами земельных участков для сельскохозяйственного производства.

Внутрихозяйственное землеустройство

Все землеустройство по своему содержанию подразделяется на межхозяйственное и внутрихозяйственное. Первое имеет целью рациональную организацию территории нескольких собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов. Второе осуществляется на территории отдельного землепользования в рамках конкретных предприятий, организаций, физических и юридических лиц.

В самом обобщенном виде внутрихозяйственное землеустройство можно представить как систему мероприятий по организации использования земли, организации территории в границах (внутри) землепользования конкретных сельскохозяйственных предприятий.

Внутрихозяйственное землеустройство – это система мероприятий по организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, для обеспечения их традиционного образа жизни.

Внутрихозяйственное землеустройство может проводиться территориальными органами и учреждениями специально уполномоченных в этой сфере органов с участием муниципальных образований. В соответствии с Федеральным законом РФ от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сельские, поселковые, районные администрации планируют использование земель, находящихся на территории соответствующих муниципальных образований, осуществляют контроль за использованием и охраной земель.

Одной из целей проведения внутрихозяйственного землеустройства является организация рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны.

Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей.

В качестве второй цели осуществления внутрихозяйственного землеустройства является организация рационального использования и охраны земель общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, для обеспечения их традиционного образа жизни.

Здесь речь идет об особых субъектах хозяйствования, которые имеют особую духовную и материальную связь со своими землями, воздушной, водной, морской и ледовой средой, флорой и фауной и которым следует уделить отдельное внимание.

При проведении внутрихозяйственного землеустройства выполняются работы по организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков, проводятся мероприятия по улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, а также различные охранно-восстановительные мероприятия по повышению плодородия сельскохозяйственных угодий, восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных

земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

Под освоением новых земель (включая их окультуривание и повышение плодородия почв) понимается комплекс мероприятий по организации новых хозяйств и вовлечению в сельскохозяйственное использование земель, занятых кустарниками, малоценными лесами, вырубками и другими несельскохозяйственными угодьями, путем проведения мелиоративных работ (осушение, орошение, культуртехнические и другие мероприятия).

При освоении новых земель в качестве компенсации взамен изъятых для несельскохозяйственного использования точно не определено, какие конкретно виды сельскохозяйственных угодий должны быть освоены. Однако исходя из того, что критерием определения размера стоимости освоения равновеликой площади новых земель является уровень плодородия изымаемых земель (по кадастровой оценке), можно предположить, что должны быть введены в эксплуатацию такие же виды сельскохозяйственных угодий, какие были ранее изъяты.

Таким образом, государственное регулирование проведения землеустройства относится к исключительной компетенции Федерации. Эти полномочия подразделяются на нормотворческие, поскольку речь идет об установлении порядков, принятии нормативных правовых актов; информационные (в отношении управления государственным фондом данных); организационные – в случае координации деятельности различных субъектов, осуществления федерального государственного надзора; иные, которые состоят в осуществлении как землеустроительной деятельности на землях, находящихся в федеральной собственности, так и в разработке, согласовании и реализации генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации.

Вопрос 3. Землеустроительная документация

Землеустроительная документация представляет собой документы, полученные в результате проведения землеустройства.

Основные виды землеустроительной документации:

- генеральная схема землеустройства территории РФ;
- схема землеустройства территорий субъектов РФ;
- схема землеустройства муниципальных образований;
- схемы других административно-территориальных образований;
- схемы использования и охраны земель;
- проекты территориального землеустройства;
- материалы межевания объектов землеустройства;
- карты (планы) объектов землеустройства;
- проекты внутрихозяйственного землеустройства;
- проекты улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых земель, рекультивации нарушенных земель, защиты земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий;
- материалы почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества земель, инвентаризации земель;
- тематические карты и атласы состояния и использования земель.

Приведенный перечень землеустроительных документов не является исчерпывающим. Помимо названных в статье документов в ходе землеустроительных работ могут оформляться и иные документы, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Если говорить о генеральной схеме землеустройства территории РФ, то следует отметить, что она утверждается Правительством РФ по представлению Росреестра, согласованному с заинтересованными органами исполнительной власти, а схемы землеустройства территорий субъектов РФ, схемы землеустройства территорий муниципальных образований, схемы использования и охраны земель утверждаются соответствующими органами государственной власти и органами местного самоуправления при наличии необходимых согласований.

Следует сказать, что на сегодняшний день генеральная схема землеустройства территории РФ, к сожалению, не разработана.

Схемы землеустройства территории муниципальных образований утверждаются органами местного самоуправления, исходя из их

полномочий, предусмотренных комментируемым Законом, Федеральным законом РФ от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законами субъектов РФ о земле и землеустройстве, уставами и иными актами представительных органов местного самоуправления.

Проект внутрихозяйственного землеустройства представляет собой совокупность документов (расчетов, чертежей) по организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения; организации рационального использования земель, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам названных регионов РФ, для обеспечения их традиционного образа жизни, и охране всех этих категорий земель.

Материалы почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества земель, инвентаризации земель появляются в результате мероприятий по изучению состояния земель, проводимых в целях получения информации об их количественном и качественном состоянии.

Карта (план) объектов землеустройства является документом, отображающим в графической и текстовой формах местоположение, размер, границы объекта землеустройства и иные его характеристики. Она составляется с использованием сведений государственного кадастра недвижимости, картографического материала, материалов дистанционного зондирования, а также по данным измерений, полученных на местности. Форма карты (плана) объекта землеустройства и требования к ее составлению устанавливаются Правительством РФ.

Карта (план) объекта землеустройства – обязательный и необходимый элемент землеустройства, важнейший документ, имеющий графическую форму и являющийся одним из основных видов землеустроительной документации.

Включение земельного участка в гражданский оборот, т.е. совершение сделок, приобретение и переход прав на конкретный земельный участок, возможно только после проведения кадастрового учета земельного участка.

Карта (план) объекта землеустройства составляется лицом, обладающим в соответствии с пунктом 6 статьи 69 Земельного кодекса Российской Федерации правом выполнения работ по землеустройству, в том числе кадастровым инженером.

Составление карты (плана) земельного участка включает нижеследующие этапы работ:

1. Подготовительные работы.

2. Установление на местности границ земельного участка.

3. Съёмка на местности частей земельного участка, занятых объектами недвижимости.

4. Непосредственно составление самой карты (плана) земельного участка. На основе материалов полевых и камеральных работ составляется карта (план) земельного участка. Карта (план) земельного участка оформляется в масштабе, удобном для его размещения на одном листе формата А3 или А4.

На карте (плане) земельного участка показываются:

- кадастровый номер земельного участка;
- границы земельного участка и номера межевых знаков;
- границы ограниченных в использовании частей земельного участка;
- части земельного участка, занятые объектами недвижимости;
- размеры земельного участка в виде площади, дирекционных углов и горизонтальных проложений;
- описание границ смежных земельных участков (описание смежеств);
- выходы координатной сетки;
- направление «Юг-Север»;
- численный масштаб.

5. Формирование землеустроительного дела. В землеустроительное дело включаются материалы межевания в определенной последовательности.

6. Утверждение карты (плана) земельного участка и материалов межевания.

7. Сдача землеустроительного дела заказчику. Подлинный экземпляр землеустроительного дела (содержащий подлинные исходные и созданные в процессе землеустройства документы) после утверждения передается в установленном порядке в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. Остальные экземпляры землеустроительного дела, сформированные из копий, заверенных исполнителем работ, возвращаются исполнителю работ для передачи заказчику.

Составные части карты (плана) объекта землеустройства комплектуются в следующей последовательности: титульный лист, содержание, разделы текстовой части, графическая часть и приложение. Общее количество листов карты (плана) объекта землеустройства указывается на титульном листе.

Карта (план) объекта землеустройства оформляется на бумажном носителе и (или) электронном носителе, исключая возможность

повторной записи информации, в виде электронного документа, заверенного электронной цифровой подписью исполнителя. Карта (план) объекта землеустройства, предназначенная для внесения сведений об объекте землеустройства в государственный кадастр недвижимости, оформляется в виде электронного документа.

Текстовая часть карты (плана) объекта землеустройства оформляется на листах формата А4.

Тематические карты и атласы состояния и использования земель

Тематические карты и атласы состояния и использования земель составляются с целью отображения в них характерных, отличительных черт состояния и использования земель, данных зонирования и природно-сельскохозяйственного районирования земель, определения мероприятий по организации рационального использования земель и их охраны.

Тематические карты показывают размещение, взаимосвязи и динамику природных либо общественных явлений в их соотношении с основными элементами местности. В более узком смысле тематические карты – это карты, передающие с большой полнотой какой-либо элемент (или элементы), входящий в содержание общегеографической карты (напр., рельеф земной поверхности), или отображающие явления, которые не показываются на общегеографических картах (напр., геологическое строение, климатические условия и т.п.).

Под тематическими картами состояния и использования земель понимаются карты, отображающие земельный фонд, формы состояния и использования земель, а также данные зонирования, природно-сельскохозяйственного районирования земель и другие данные.

Карты состояния земель предназначены для осуществления мониторинга земель на региональном (субъекты Федерации) и локальном (районы) уровнях, государственного контроля за использованием и охраной земель, установления причин, вызвавших деградацию или загрязнение земельных угодий, и разработки мероприятий по их устранению.

Карты использования земель являются основой учета земельных ресурсов, качественной и экономической их оценки (кадастр), показывают связь земельных угодий с природными условиями, знание которых необходимо для научного прогнозирования рационального использования земель.

Атлас представляет собой картографическое произведение, состоящее из многих карт, объединенных общей программой. Внутреннее единство атласа «обеспечивается сопоставимостью, взаимодополняемостью и увязкой карт и разделов, целесообразным выбором проекций и масштабов (желательно немногочисленных),

едиными установками картографической генерализации, согласованной системой условных знаков и единым дизайном».

В целом тематические атласы отражают в доступной и наглядной форме природные и социально-экономические особенности территорий.

Основными сферами применения тематических атласов являются:

стратегическое планирование и разработка комплексных программ социально-экономического развития территорий;

оценка ресурсного потенциала территорий для привлечения инвестиций;

оценка пригодности территории для размещения различных хозяйственных объектов;

организация и развитие туристической деятельности, активного отдыха, охоты, рыбной ловли и другие.

Атласы могут создаваться как на бумажном, так и на электронном носителе. В бумажном виде атлас представляет собой брошюру, которая состоит из набора тематических карт с актуализированной информацией.

Землеустроительное дело

Результаты проведенных землеустроительных работ по каждому объекту землеустройства формируются в землеустроительное дело. При этом землеустроительное дело составляют документы, содержащие исходные данные, полученные для проведения землеустроительных работ; документы, содержащие сведения, полученные при землеустройстве и отражающие ход работ; документы, являющиеся результатом землеустройства (проект границ и (или) карта (план) объекта землеустройства).

Землеустроительное дело может включать в себя текстовые документы, а также графические документы (карты, планы и т.д.), подготовленные по результатам проведенных землеустроительных работ. Все документы брошюруются в один или несколько томов. Рекомендуются в начале тома размещать оглавление (содержание), а на обложке и титульном листе указывать название объекта землеустройства, по которому выполнено описание местоположения его границ, исполнителя работ и место для размещения реквизитов утверждения. Графическая часть может не брошюроваться, а представляться в виде приложения.

В соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 03.06.2011 № 267 «Об утверждении порядка описания местоположения границ объектов землеустройства», в состав землеустроительного дела включаются:

- титульный лист;
- содержание;
- пояснительная записка;

- документы, которые используются для описания местоположения границ (в том числе фрагменты или извлечения из них). Это могут быть сведения из ЕГРН, документы территориального планирования, правила землепользования и застройки;
- карта (план) объекта землеустройства.

Стоит отметить, что конкретный состав и порядок формирования землеустроительных дел определяется в зависимости от состава и содержания землеустроительных работ, а также состава, содержания и оформления землеустроительной документации.

Следует отметить, что в настоящее время землеустроительное дело в отношении земельных участков не составляется, так как они более не являются объектами землеустройства. С 17.05.2008 земельные участки были исключены из их числа.

Согласование и утверждение землеустроительной документации

Порядок согласования и утверждения землеустроительной документации установлен Постановлением 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». Данный порядок применяется сегодня Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестром), созданной взамен упраздненного Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимости).

Согласно указанному порядку землеустроительная документация в зависимости от вида подлежит согласованию с территориальными органами Росреестра, органами санитарно-эпидемиологического надзора, органами охраны памятников культуры, органами местного самоуправления.

Росреестр и Управления Росреестра по субъектам РФ обеспечивают проведение согласования следующей землеустроительной документации:

- а) генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации;
- б) документации по вопросам землеустройства, разработанной в соответствии с решениями органов государственной власти;
- в) документации, касающейся земель, находящихся в федеральной собственности.

Согласование иной землеустроительной документации с заинтересованными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления осуществляется ее разработчиком совместно с заказчиком в соответствии с договором о проведении землеустройства.

Решение о согласовании или об отказе в согласовании землеустроительной документации принимается в течение 30 дней с даты представления всех необходимых материалов. Заявитель уведомляется о принятом решении в письменной форме (в случае отказа в согласовании - с указанием причин). Если уведомление не направлено в указанный срок, землеустроительная документация считается согласованной.

Один экземпляр утвержденного землеустроительного дела исполнитель работ сдает в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства.

Государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства

Особое значение для обеспечения всех заинтересованных лиц информацией имеет государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, который формируется на основе сбора, обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о землеустройстве.

Хранение документированной информации о проведении землеустройства, отнесенной в установленном порядке к Архивному фонду РФ, осуществляется в соответствии с требованиями законодательства РФ об архивном фонде и архивах, установленными в Федеральном законе «Об архивном деле в Российской Федерации».

Документы фонда данных, отнесенные в установленном порядке к государственным фондам пространственных данных, хранятся в соответствии с требованиями законодательства РФ в области геодезической и картографической деятельности, содержащимися в Федеральном законе РФ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Информация, содержащаяся в фонде данных, является открытой и общедоступной, за исключением сведений, отнесенных законодательством РФ к категории ограниченного доступа, примером которой можно считать информацию о землеустроительных мероприятиях, проводимых на землях обороны и безопасности.

Ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, представляет собой осуществление государственной функции, а предоставление в пользование заинтересованным лицам документов государственного фонда данных является государственной услугой.

Таким образом, землеустройство является одним из элементов участия государства в управлении земельными ресурсами страны и осуществляется в интересах не только настоящего, но и будущих

поколений граждан Российской Федерации. Землеустройство должно способствовать обеспечению такого качества всей совокупности компонентов природной среды: земли, недр, почв, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, растительного, животного мира, озонового слоя атмосферы и околоземного космического пространства, природных объектов, измененных в результате хозяйственной деятельности, или объектов, созданных человеком и обладающих свойствами природного объекта, а также объектов, созданных человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающих свойствами природных объектов, которое необходимо для наилучшего существования и устойчивого функционирования всех вышеуказанных объектов.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение понятию землеустройства.
2. Каковы цели землеустроительных мероприятий?
3. Какие виды землеустроительных мероприятий установлены законом?
4. Кто осуществляет мероприятия по землеустройству?
5. Назовите виды землеустроительной документации.

Тема 5. Государственный кадастровый учет земельных участков

Вопросы:

1. Общие положения о кадастровом учете земельных участков
2. Порядок кадастрового учета земельных участков
3. Порядок получения сведений из ЕГРН

Вопрос 1. Общие положения о кадастровом учете земельных участков

Прежде всего, необходимо отметить, что в настоящее время вместо государственного земельного кадастра (ГЗК) ведется Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН).

ГЗК велся до 1.03.2008. Он представлял собой свод сведений, полученных в результате кадастрового учета земельных участков (ст. 1 ранее действовавшего Федерального закона РФ от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»).

В ст. 70 ЗК РФ «Государственный кадастровый учет земельных участков» содержится бланкетная норма, указывающая на то, что государственный кадастровый учет земельных участков осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом РФ от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

В соответствии с действующим законодательством под государственным кадастровым учетом, в том числе земельных участков понимается внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о земельных участках, зданиях, сооружениях, помещениях, машино-местах, об объектах незавершенного строительства, о единых недвижимых комплексах, а в случаях, установленных федеральным законом, и об иных объектах, которые прочно связаны с землей, то есть перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, которые подтверждают существование такого объекта недвижимости с характеристиками, позволяющими определить его в качестве индивидуально-определенной вещи, или подтверждают прекращение его существования, а также иных предусмотренных указанным Федеральным законом сведений об объектах недвижимости.

Единый государственный реестр недвижимости является сводом достоверных систематизированных сведений об учтенном в соответствии с настоящим Федеральным законом недвижимом имуществе, о зарегистрированных правах на такое недвижимое имущество, основаниях их возникновения, правообладателях, а также иных установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом сведений.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество – юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества (далее - государственная регистрация прав).

Государственная регистрация прав осуществляется посредством внесения в Единый государственный реестр недвижимости записи о праве на недвижимое имущество, сведения о котором внесены в Единый государственный реестр недвижимости.

Государственная регистрация права в Едином государственном реестре недвижимости является единственным доказательством существования зарегистрированного права. Зарегистрированное в Едином государственном реестре недвижимости право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке.

Государственной регистрации подлежат право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество и сделки с ним в соответствии со статьями 130, 131, 132, 133.1 и 164 Гражданского кодекса Российской Федерации. В случаях, установленных федеральным законом, государственной регистрации подлежат возникающие, в том числе на основании договора, либо акта органа государственной власти, либо акта органа местного самоуправления, ограничения прав и обременения недвижимого имущества, в частности сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда, наем жилого помещения.

Государственный кадастровый учет, государственная регистрация прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, осуществляются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами (органом регистрации прав). В настоящее время органом регистрации прав выступает Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), действующая на основании Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утв. постановлением Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии».¹

В соответствии с вышеуказанным положением, Росреестр:

¹ Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

1) координирует и контролирует деятельность органов регистрации прав;

2) обеспечивает соблюдение органами регистрации прав порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости, а также осуществляет эксплуатацию федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости;

3) разрабатывает и издает методические материалы для органов регистрации прав по вопросам осуществления государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведения Единого государственного реестра недвижимости, предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости;

4) обеспечивает обучение и повышение квалификации работников органов регистрации прав;

5) осуществляет иные полномочия, установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

3. К компетенции органа регистрации прав при осуществлении им государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав относятся:

1) прием заявления о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов;

2) проверка действительности поданных заявителем документов и наличия соответствующих прав у подготовившего документ лица или органа власти;

3) проверка наличия ранее зарегистрированных и ранее заявленных прав;

4) государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав;

5) выдача документов, подтверждающих осуществление государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав;

6) ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в нем;

7) принятие на учет в порядке, установленном органом нормативно-правового регулирования, бесхозяйных недвижимых вещей;

8) иные полномочия, установленные Федеральным законом РФ от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Данный Закон, вступающий в силу с 1 января 2017 г., принят для решения задачи объединения двух государственных ресурсов – Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости. При этом в результате такого

слияния образуется Единый государственный реестр недвижимости, представляющий собой свод достоверных систематизированных сведений в текстовой форме (семантические сведения) и графической форме (графические сведения), состоящий из:

- 1) реестра объектов недвижимости;
- 2) реестра прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества;
- 3) реестра сведений о границах зон с особыми условиями использования территорий, территориальных зон, территорий объектов культурного наследия, особо охраняемых природных территорий, особых экономических зон, охотничьих угодий, территорий опережающего социально-экономического развития, зон территориального развития в Российской Федерации, игорных зон, лесничеств, лесопарков, о Государственной границе Российской Федерации, границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о береговых линиях (границах водных объектов), а также сведений о проектах межевания территорий;
- 4) реестровых дел;
- 5) кадастровых карт;
- 6) книг учета документов.

Данный Закон устанавливает единые правила при осуществлении государственного кадастрового учета объектов недвижимости и государственной регистрации прав на них.

В то же время с 1.01.2017 г. Федеральный закон РФ от 24 июля 2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» не признается утратившим силу. Его действие продолжается с новым наименованием и новым предметом правового регулирования. С указанного времени положения данного Закона распространяются исключительно на кадастровую деятельность, изменено и наименование закона – Федеральный закон РФ «О кадастровой деятельности».

Вопрос 2. Порядок кадастрового учета земельных участков

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Закона о регистрации недвижимости каждый объект недвижимости, сведения о котором внесены в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН), имеет неизменяемый, не повторяющийся во времени и на территории Российской Федерации кадастровый номер, присваиваемый органом регистрации прав.

Согласно ч. 3 указанной статьи в целях присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров орган регистрации прав осуществляет кадастровое деление территории РФ на кадастровые округа, кадастровые районы и кадастровые кварталы. При установлении или изменении единиц кадастрового деления соответствующие сведения вносятся в ЕГРН на основании правовых актов органа регистрации прав.

В соответствии с пп. 2, 3 Порядка кадастрового деления территории Российской Федерации, утв. Приказом Минэкономразвития России от 24.11.2015 № 877 (далее – Порядок), территория РФ делится на кадастровые округа. Каждому кадастровому округу присваиваются уникальные учетный номер и наименование.

В свою очередь территория кадастрового округа делится на кадастровые районы, которым также присваиваются уникальные учетный номер и наименование. Учетный номер кадастрового района состоит из учетного номера кадастрового округа, разделителя в виде двоеточия и порядкового номера кадастрового района в кадастровом округе (например, 15:12).

Согласно пп. 4, 5 Порядка территория кадастрового района делится на кадастровые кварталы. Каждому кадастровому кварталу присваивается уникальный учетный номер, который состоит из учетного номера кадастрового района, разделителя в виде двоеточия и порядкового номера кадастрового квартала в кадастровом районе (например, 15:12:121116). При присвоении учетных номеров единиц кадастрового деления применяются десятичные числа, записанные арабскими цифрами.

Согласно п. 2 Правил кадастровый номер присваивается каждому объекту недвижимости, сведения о котором вносятся в ЕГРН:

- при государственном кадастровом учете в связи с образованием или созданием объекта недвижимости;
- при включении в ЕГРН сведений о ранее учтенном объекте недвижимости.

Заявление о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав и прилагаемые к нему документы представляются в орган регистрации прав в порядке, утвержденном Приказом Минэкономразвития России от 26.11.2015 № 883 «Об установлении порядка представления заявления о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество и прилагаемых к нему документов, порядка представления заявления об исправлении технической ошибки в записях Единого государственного реестра недвижимости».

Заявление представляется по выбору заявителя:

1) в форме документов на бумажном носителе при личном обращении:

– в орган регистрации прав независимо от места нахождения земельного участка согласно перечню подразделений органа регистрации прав, опубликованному на официальном сайте органа регистрации прав в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

– к уполномоченному лицу органа регистрации прав при выездном приеме согласно перечню подразделений органа регистрации прав, опубликованному на официальном сайте;

– через многофункциональный центр по предоставлению государственных или муниципальных услуг независимо от места нахождения земельного участка согласно перечню многофункциональных центров, опубликованному на официальном сайте;

2) в форме документов на бумажном носителе, направляемых в орган регистрации прав посредством почтового отправления с объявленной ценностью при его пересылке, описью вложения и уведомлением о вручении согласно перечню подразделений органа регистрации прав, опубликованному на официальном сайте;

3) в форме электронных документов и (или) электронных образов документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, направляемых в орган регистрации прав.

В соответствии с пп. 22 п. 1 ст. 333.33 НК РФ за государственную регистрацию недвижимости, в том числе, земельных участков, подлежит уплате государственная пошлина в размере 2000 рублей для физических лиц и 22000 для организаций.

По общему правилу для целей осуществления государственного кадастрового учета требуется межевой план, подготовленный кадастровым инженером. Согласно ст. 22 Федерального закона РФ от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» межевой план представляет собой документ, который составлен на основе кадастрового плана соответствующей территории или выписки из Единого государственного реестра недвижимости о соответствующем земельном участке и в котором воспроизведены определенные сведения, внесенные в Единый государственный реестр недвижимости, и указаны сведения об образуемых земельном участке или земельных участках либо о части (частях) земельного участка или новые необходимые для внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведения о земельном участке или земельных участках.

Исключением из общего правила, при котором подготовка межевого плана не требуется, является возможность осуществления государственного кадастрового учета на основании предусмотренной Федеральным законом РФ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» схемы размещения земельного участка на публичной кадастровой карте.

Вопрос 3. Порядок получения сведений из ЕГРН

В практической деятельности юриста зачастую возникают ситуации, требующие обращения к Единому государственному реестру недвижимости с целью получения той или иной достоверной информации, имеющей юридическое значение. Исходя из этого, необходимо знать и уметь применять порядок получения указанных сведений.

В настоящее время, сведения из ЕГРП предоставляются в порядке, предусмотренном приказом Минэкономразвития России от 23.12.2015 № 968 «Об установлении порядка предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и порядка уведомления заявителей о ходе оказания услуги по предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости»¹

Сведения, содержащиеся в ЕГРН, являются общедоступными и предоставляются органом регистрации прав по запросам любых лиц. Исключение составляют сведения, доступ к которым ограничен и которые могут быть предоставлены только правообладателям, их представителям или некоторым установленным законом категориям лиц (например, судам, правоохранительным органам, судебным приставам).

К сведениям ограниченного доступа относятся сведения:

- о дате получения органом регистрации прав заявления о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов;
- о содержании правоустанавливающих документов;
- обобщенные о правах отдельного лица на имеющиеся или имевшиеся у него объекты недвижимости;
- в виде копии документа, на основании которого сведения внесены в ЕГРН;
- о признании правообладателя недееспособным или ограниченно дееспособным.

Сведения, содержащиеся в ЕГРН, предоставляются в виде копии документа, на основании которого сведения внесены в ЕГРН, выписки из ЕГРН или в ином виде, определяемом Минэкономразвития России.

Выписка из ЕГРН представляет собой документ, который в зависимости от ее вида может содержать описание объекта недвижимости, сведения о его кадастровой стоимости, о зарегистрированных на него правах, ограничениях и обременениях, о существующих на момент выдачи

¹ Приказ Минэкономразвития России от 23.12.2015 № 968 «Об установлении порядка предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и порядка уведомления заявителей о ходе оказания услуги по предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

выписки правопритязаниях, о заявленных в судебном порядке правах требования, о невозможности государственной регистрации без личного участия правообладателя, а также иные установленные законом сведения.

До 01.01.2017 ЕГРН именовался ЕГРП (Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним), поэтому после указанной даты предоставляется выписка из ЕГРН, а не выписка из ЕГРП.

Выписка из ЕГРН не имеет срока действия.

Алгоритм получения выписки из ЕГРН зависит от ее вида, рассмотрим его на примере выписки из ЕГРН об объекте недвижимости.

Данный вид выписки из ЕГРН содержит сведения о характеристиках конкретного объекта недвижимости, указанного в запросе, в том числе о зарегистрированных на него правах. Следует учитывать, что за предоставление сведений из ЕГРН взимается плата.

Размер платы и порядок ее внесения зависит, в частности, от вида запрашиваемой информации, формы предоставления сведений (на бумажном носителе или в виде электронного документа), статуса заявителя (физическое или юридическое лицо).

За получение выписки из ЕГРН об объекте недвижимости на бумажном носителе для физического лица установлена плата в размере 870 руб., а в случае получения выписки физическим лицом в виде электронного документа, размещенного на официальном сайте Росреестра, ссылка на который направляется заявителю, – 350 руб.

Наиболее востребованной является выписка из ЕГРН о кадастровой стоимости объекта недвижимости.

Указанная выписка содержит сведения из ЕГРН о величине кадастровой стоимости объекта недвижимости по состоянию на указанную в запросе дату. При неуказании даты, выписка будет содержать сведения по состоянию на дату запроса.

Плата за получение выписки из ЕГРН о кадастровой стоимости объекта недвижимости не взимается.

Подача запроса в Росреестр может быть осуществлена одним из следующих способов:

в виде бумажного документа, представляемого заявителем при личном обращении в любое отделение Росреестра, ФГБУ «ФКП Росреестра» или МФЦ независимо от места нахождения объекта недвижимости и от места жительства заявителя.

В г. Москве личное обращение в Росреестр возможно только через МФЦ, кроме приема документов на государственную регистрацию по экстерриториальному принципу;

в виде бумажного документа, отправленного по почте в один из органов регистрации прав согласно перечню, размещенному на официальном сайте Росреестра;

в электронной форме, заполнив форму запроса, размещенную на официальном сайте Росреестра и Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), либо отправив электронный документ с использованием веб-сервисов.

Сведения из ЕГРН можно также получить, воспользовавшись услугой по выезду специалиста Росреестра с целью доставки соответствующего запроса и (или) курьерской доставки сведений из ЕГРН.

Сведения, содержащиеся в ЕГРН, предоставляются в срок не более трех рабочих дней со дня получения Росреестром запроса о предоставлении сведений, если иной срок не установлен законом.

Течение срока предоставления сведений из ЕГРН начинается со следующего рабочего дня после даты получения запроса либо получения Росреестром сведений об оплате, если оплата вносится после представления запроса.

Срок передачи МФЦ запроса о предоставлении сведений в Росреестр и срок передачи подготовленных Росреестром документов в МФЦ не должны превышать два рабочих дня соответственно со дня поступления запроса о предоставлении сведений в МФЦ и со дня передачи такого запроса МФЦ в орган регистрации прав.

В зависимости от выбранного в запросе способа получения ответа заявитель получает выписку

лично в Росреестре, ФГБУ «ФКП Росреестра» или МФЦ;

по почте;

в электронном виде по электронной почте, с использованием веб-сервисов, путем получения доступа к ФГИС ЕГРН.

При предоставлении сведений в форме электронного документа такой документ заверяется усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного лица Росреестра.

При предоставлении сведений в форме бумажного документа такой документ подписывается уполномоченным должностным лицом Росреестра и заверяется оттиском печати данного органа.

Следует подчеркнуть, что в данной лекции рассмотрены лишь несколько важных вопросов значительной по объему темы правового регулирования государственного кадастрового учета земельных участков.

Вопросы для самоконтроля:

1. Как соотносятся государственный земельный кадастр и единый государственный реестр недвижимости?

2. Каковы функции государственного кадастрового учета земельных участков?

3. Назовите субъектов кадастрового учета земельных участков и их функции.

4. Какой порядок проведения кадастрового учета земельных участков?

Тема 6. Юридическая ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель

Вопросы:

1. Понятие и задачи ответственности за земельные правонарушения
2. Уголовная, административная и дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения
3. Гражданско-правовая ответственность и принудительное изъятие земельного участка как виды юридической ответственности за земельные правонарушения

Вопрос 1. Понятие и задачи ответственности за земельные правонарушения

Важнейшая и главнейшая функция земельного права – поддерживать субъекты земельных правоотношений в русле правомерного поведения, и важным рычагом, обеспечивающим эту поддержку, является ответственность

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

Ответственность в правовом смысле предполагает обязательное наличие неблагоприятных последствий юридического характера для лица, нарушившего общеобязательные правила поведения. Скажем, если гражданин использует земельный участок, предоставленный ему для огородничества, под строительство жилого помещения, то за это наступает ответственность в виде прекращения права пользования участком.

Ответственность в неправовом смысле лишена юридических мер воздействия и обычно носит характер морального внушения лицу, совершившему противоречащий нравственным ценностям проступок. Это лицо подвергается осуждению со стороны окружающих людей, хотя оно и не нарушило закон. Например, возведение рядом с воинским братским кладбищем торгово-развлекательного центра.

Необходимо также разграничивать правомерное и неправомерное поведение участников земельных правоотношений. Так, выращивание зерновых культур на пашне влечет за собой расход почвенного плодородия. Несмотря на снижение плодородия почвы, данная сельскохозяйственная деятельность правомерна, а неправомерной она становится лишь тогда, когда землепользователь не повышает почвенного плодородия, а резко снижает его.

Юридическая ответственность за нарушения земельного законодательства имеет ряд специфических признаков:

– нарушения, за которые применяется данный вид ответственности, всегда связаны с землей. Скажем, строительство объектов, отрицательно влияющих на состояние земель;

– связь с землей имеет различные формы. Например, отравление, загрязнение, порча или уничтожение плодородного слоя почвы; использование земель не по целевому назначению; нарушение установленного режима использования земель особо охраняемых природных территорий и др.;

– нарушения только тогда можно считать земельно-правовыми, когда связь с землей является непосредственной.

Так, самовольное занятие земельного участка, невыполнение обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых и др.

Юридическую ответственность за нарушения земельного законодательства можно подразделить на традиционную и специальную.

К традиционным видам ответственности относится дисциплинарная, административная, имущественная (гражданско-правовая и материальная) и уголовная ответственность.

К специальной юридической ответственности следует отнести меры правового воздействия на нарушителей земельного законодательства, предусмотренные ЗК РФ и дополняющим его земельным законодательством.

Такое подразделение видов ответственности имеет практическое значение. За одно административное земельное правонарушение может быть назначено одно административное наказание (либо основное и дополнительное взыскание). Однако закон не запрещает применять наряду с административными иными специальными наказаниями (лишение права пользования земельным участком, обязанность снести самовольно возведенное строение и т.п.).

Обоснованием любого из видов наказаний за нарушения земельного законодательства является наличие состава правонарушения, отсутствие которого в поведении виновного лица исключает применение к нему юридической ответственности.

Состав правонарушения включает в себя четыре основных элемента, которые, в свою очередь, имеют сложное содержание.

Первым элементом состава правонарушения является объект, на который совершено посягательство. В понятие «объект» земельного правонарушения входят:

– земельный участок, на который совершено посягательство. Скажем, в качестве объекта правонарушения участок выступает при самовольном его захвате, захламлении, заражении карантинными организмами и т. п.;

– имущественные объекты, связанные с землей. К ним относятся, к примеру, строения и сооружения на земельных участках, посевы, дорожные покрытия и т. п.;

– правила использования земель, например, порядок исполнения проектов внутрихозяйственного землеустройства, порядок возврата временно занимаемых земель, обязательные мероприятия по охране земель и др.;

– охраняемая экологическая обстановка, в условиях которой находится земельный участок.

В состав преступления входят только те элементы объекта, которые находятся под охраной закона, предусматривающего уголовную ответственность по конкретному составу правонарушения. Так, уголовным законом караются корыстные злоупотребления должностных лиц, принимающих те или иные решения по поводу земли.

Вторым элементом состава правонарушения является субъект данного правонарушения, т. е. то лицо, которое его совершило и должно за это нести ответственность.

Субъект правонарушения, как правило, либо физическое, либо юридическое лицо. Например, иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами Российской Федерации (ст. 2.6 КоАП РФ).

Субъект должен отвечать признакам, без наличия которых он не может считаться таковым. Это, например, достижение необходимого возраста (ст. 2.3 КоАП РФ, ст. 87 УК РФ); вменяемость (ст. 2.8 КоАП РФ, ст. 21 УК РФ); подпадание под действие норм об ответственности по занимаемому положению. К примеру, недолжностное лицо не может нести ответственность за должностные правонарушения, а должностное лицо ответственно как за общие, так и за должностные правонарушения.

Третьим элементом состава правонарушения является объективная сторона правонарушения, которая включает в себя:

а) противоправное деяние субъекта как обязательный элемент, выражающееся в действии, бездействии или ненадлежащем действии. В частности, неправомерным действием считается самовольное строительство на земельном участке; неправомерным бездействием – невыполнение обязательных мероприятий по охране почв; неправомерным ненадлежащим действием – несвоевременный возврат временно занимаемых земель;

б) факультативные элементы объективной стороны правонарушения:

– место правонарушения. Так, использование участков земель лесного фонда для возведения построек является квалифицирующим обстоятельством для привлечения к ответственности по специальной

статье; самовольное сенокошение наказуемо в административном порядке, если оно совершено на названных землях;

– способ совершения нарушений. Например, использование земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, является основанием для изъятия этого земельного угодья;

– обстановка совершения правонарушения. Скажем, неправомерное землепользование, ведущее к ухудшению экологической обстановки, дает право прекратить такое землепользование;

– средства, с помощью которых совершено правонарушение. Если, например, самовольное занятие земельного участка сопровождалось высеванием на нем наркосодержащих культур (конопли, опийного мака), запрещенных к возделыванию;

– причинная связь между деянием и вредными последствиями.

Четвертым элементом состава правонарушения является субъективная сторона правонарушения, имеющая также обязательные и факультативные признаки.

Обязательным признаком является вина субъекта правонарушения в совершенном им деянии, выражающаяся в умысле или неосторожности (ст. 2.2 КоАП РФ, ст. 25, 26 УК РФ). Например, использование земельного участка не по целевому назначению совершается умышленно, нерациональное же использование земли совершается, как правило, по неосторожности вследствие недостаточных земледельческих знаний, из-за неумения организовать работу земледельческого предприятия, из-за несвоевременного проведения земледельческих мероприятий и т. п.

Факультативные признаки состава правонарушения включают в себя:

– цель совершения данного деяния. Так, ответственность за внесение должностным лицом в государственный кадастр недвижимости заведомо ложных сведений о земельном участке образует состав преступления лишь при наличии корыстных целей или иных побуждений;

– мотивы, под влиянием которых совершено правонарушение, 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 четырех элементов состава правонарушения оно не подлежит юридической ответственности. В частности, нельзя привлечь к ответственности:

– виновного (самовольный захват земли), если он самовольно занял брошенный кем-то жилой дом (отсутствует объект правонарушения);

– работника сельхозпредприятия за невыполнение обязательных противоэрозионных мероприятий (отсутствует субъект правонарушения по

данному составу, каковым должно быть должностное лицо этого предприятия);

– за неиспользование земельного участка, который законсервирован в установленном порядке (отсутствие вины субъекта);

– за самовольное сенокошение на землях сельскохозяйственного назначения, поскольку отсутствует такой элемент объективной стороны правонарушения, как место его совершения, а именно: леса или земли лесного фонда.

Таково общее понятие ответственности за земельные правонарушения. Юридическая ответственность имеет несколько видов. Каждому из них соответствует свой режим применения.

Вопрос 2. Уголовная, административная и дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения

Уголовный кодекс РФ (далее – УК РФ) устанавливает уголовную ответственность за совершение лицом преступления, т. е. виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания. При этом не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК РФ, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности. Исходя из ст. 8 УК РФ основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного УК РФ. При этом преступность и наказуемость деяния определяются уголовным законом, действовавшим во время совершения этого деяния.

Следует обратить внимание на то, что преступления в области охраны и использования земель входят в состав категории экологических преступлений.

В необходимых случаях при рассмотрении дел, связанных с привлечением к уголовной ответственности за преступления в сфере охраны и использования земель, в целях правильного разрешения вопросов, требующих специальных познаний в области экологии, по делу должны быть проведены соответствующие экспертизы с привлечением специалистов: экологов, санитарных врачей, почвоведов, лесоводов и других.

При рассмотрении уголовных дел, возникших в сфере охраны и использования земель, необходимо отграничивать преступления от проступков, т.е. виновных противоправных деяний, причиняющих вред окружающей природной среде и здоровью человека, за которые установлена иная ответственность. В случае возникновения трудностей в разграничении уголовно наказуемого деяния и административного проступка особое внимание следует уделять выяснению всех

обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, последствий противоправного деяния, размера нанесенного вреда и причиненного ущерба.

Уголовный кодекс РФ содержит следующие составы преступлений, которые можно отнести к правонарушениям в области охраны и использования земель.

Регистрация незаконных сделок с недвижимым имуществом (ст. 170 УК РФ). Диспозицией указанной статьи охватывается регистрация заведомо незаконных сделок с недвижимым имуществом, умышленное искажение сведений государственного кадастра недвижимости и (или) Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а равно занижение кадастровой стоимости объектов недвижимости, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения.

Общественная опасность преступления состоит в нарушении экономических интересов государства, а также равенства граждан как участников правового оборота земельных участков.

Незаконные сделки с землей могут привести к незаконной концентрации земли в одних руках, превращению ее в объект неправомерной спекуляции, а также к возможному нарушению законных прав и интересов собственников и иных владельцев земельных участков.

Как правило, преступления, предусмотренные статьей 170 УК РФ, совершаются путем:

- регистрации заведомо незаконных сделок с землей;
- искажения учетных данных государственного кадастра недвижимости;
- умышленного занижения размеров платежей за землю.

Регистрационные действия начинаются с момента приема документов, необходимых для государственной регистрации прав и отвечающих соответствующим требованиям. Далее эта процедура проводится в следующей последовательности:

- регистрация таких документов с обязательным приложением документа об уплате государственной пошлины;
- их правовая экспертиза и проверка законности сделки;
- установление отсутствия противоречий между заявляемыми и уже зарегистрированными правами на данный объект недвижимого имущества, а также других оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав;
- внесение записей в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество при отсутствии указанных противоречий и других оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав;

– совершение надписей на правоустанавливающих документах и выдача удостоверений о произведенной государственной регистрации прав.

Сделка считается зарегистрированной, а правовые последствия - наступившими со дня внесения записи о сделке или праве в Единый государственный реестр недвижимости.

В соответствии со статьей 129 ГК РФ земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Поэтому сделка с землей признается незаконной, если она совершена в нарушение положений гражданского и земельного законодательства. Например, земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством (статья 27 Земельного кодекса Российской Федерации).

Деяние является окончанным в момент внесения записи о незаконной сделке в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Под искажением понимается внесение в основные документы государственного кадастра недвижимости учетных сведений, не соответствующих действительности. Например, изменены границы земельного участка, его целевое назначение или правовой статус.

Общественно опасное деяние считается окончанным в момент внесения искажений в учетные данные государственного кадастра недвижимости.

Под умышленным занижением платежей на землю понимается совершение действий, влекущих за собой уменьшение платежей за землю, их несоответствие установленным законодательством ставкам.

Занижение размеров платежей за землю может быть совершено только в отношении земельного налога, налогоплательщиком которого являются физические лица, не имеющие статуса индивидуального предпринимателя, и только применительно к земельным участкам, находящимся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Преступление считается окончанным в момент занижения размеров платежей за землю.

Субъективная сторона преступления характеризуется виной в виде прямого умысла. Должностное лицо осознает, что, используя свое служебное положение, совершает одно из указанных действий, и желает этого.

Обязательными признаками субъективной стороны являются и мотивы – корыстная или иная личная заинтересованность.

Корыстная заинтересованность – это извлечение для себя или других лиц выгоды имущественного характера.¹

Иная личная заинтересованность может выражаться в стремлении извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленном такими побуждениями, как карьеризм, протекционизм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.д.

2. Внесение заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории (ст. 170.2 УК РФ). В соответствии с ч. 1 указанной статьи криминализируется Внесение кадастровым инженером заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории или подлог документов, на основании которых были подготовлены межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карта-план территории, если эти деяния причинили крупный ущерб гражданам, организациям или государству.

Следует отметить, что ст. 170.2 УК РФ относится к составам экономических преступлений, которые совершаются в сфере нарушения земельного законодательства. Общественная опасность такого деяния выражается в причинении крупного ущерба гражданам, организациям или государству путем внесения кадастровым инженером заведомо ложных сведений в межевой план либо другие виды документации, регламентирующие порядок межевания земельных участков.

3. Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246 УК РФ). Данная статья устанавливает уголовную ответственность за нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, если это повлекло существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия.

Под иными тяжкими последствиями нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ следует понимать: существенное ухудшение качества окружающей среды или состояния ее

¹ Пункт 16 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий».

объектов, устранение которого требует длительного времени и больших финансовых и материальных затрат; уничтожение отдельных объектов; деградацию земель и иные негативные изменения окружающей среды, препятствующие ее сохранению и правомерному использованию.

5. Отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде (ст. 254 УК РФ).

Общественная опасность рассматриваемого преступления заключается в том, что причиняется урон земле как основе жизни и деятельности человека, как природному объекту, охраняемому в качестве важнейшей составной части природы, природному ресурсу, используемому в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйствах, и основе осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ.

Обязательное условие уголовной ответственности - способ порчи земли. Деяние должно нарушать правила обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке. Последствия выражаются в причинении вреда здоровью человека или окружающей среде.

Квалифицированный состав (ч. 2 ст. 254 УК РФ) предусматривает ответственность за порчу земли, совершенную в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации.

В части 3 ст. 254 УК РФ содержится особо квалифицированный состав преступления – порча земли, повлекшая по неосторожности смерть человека.

Административная ответственность

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Особенностью административной ответственности является то, что она предусматривается только за формальные правонарушения, т.е. прямо указанные в законе деяния.

КоАП РФ, вступивший в силу с 1.07.2002, является исчерпывающим источником составов административных правонарушений на федеральном уровне. В настоящее время установлены следующие составы земельных правонарушений.

1. Самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости - без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности (ст. 7.1 КоАП РФ).

К категории самовольного занятия относятся также такие случаи, как пользование предоставленным земельным участком до отвода его в натуре и выдачи правоустанавливающего документа, а также пользование участком по решению (разрешению) органа, неправомочно решать вопросы предоставления земель либо вынесшего незаконное решение под влиянием злонамеренных действий заинтересованных лиц. Вместе с тем следует иметь в виду, что самовольный захват лишь тогда является правонарушением, когда он совершен умышленно. Между тем владение и пользование не своей землей (т. е. без законных оснований) может иметь место как результат непреднамеренных действий (незнание границ участка, заблуждение относительно признаков расположения земли, случайность, неправильно произведенное землеуказание и др.). Незаконное владение землей в этих случаях не следует относить к категории правонарушений.

При рассмотрении дел об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности за названные правонарушения судам следует учитывать, что под самовольным занятием земель понимается пользование чужим земельным участком при отсутствии воли собственника этого участка (иного управомоченного им лица), выраженной в установленном порядке.¹

2. Самовольная переуступка права пользования землей, а также самовольный обмен земельного участка (ст. 7.10 КоАП РФ). Данный состав является новеллой административного законодательства. Переуступка права или обмен земельного участка признаются самовольными, если в отношении субъекта землепользования установлены особые требования, которые не были соблюдены при передаче права.

5. Незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения (ст. 7.16 КоАП РФ). Указанная статья призвана обеспечить мерами административной ответственности защиту объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. По мнению И. В. Богомякова, основным целевым назначением земель историко-культурного наследия является то, что они служат пространственным

¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

базисом для обеспечения физической сохранности расположенных на указанных землях объектов культурного наследия.¹

Согласно п. 1 ст. 99 ЗК РФ к землям историко-культурного назначения относятся земли:

1) объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия;

2) достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел;

3) военных и гражданских захоронений.

Земли историко-культурного назначения используются строго в соответствии с их целевым назначением (п. 2 ст. 99 ЗК РФ).

Изменение целевого назначения земель историко-культурного назначения и не соответствующая их целевому назначению деятельность не допускаются.

Земельные участки, отнесенные к землям историко-культурного назначения, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, за исключением случаев, установленных законодательством.

На отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность (п. 3 ст. 99 ЗК РФ).

В целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации устанавливаются зоны охраны объектов культурного наследия. В пределах земель историко-культурного назначения за пределами земель населенных пунктов вводится особый правовой режим использования земель, запрещающий деятельность, несовместимую с основным назначением этих земель. Использование земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в указанных зонах охраны, определяется правилами землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры (п. 4 ст. 99 ЗК РФ).

6. Использование земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования юридическим лицом, не выполнившим в установленный федеральным законом срок обязанности по переоформлению такого права на право аренды земельного участка или по приобретению этого земельного участка в собственность (ст. 7.34

¹ Богомяков И. В. Содержание понятия «земли историко-культурного назначения» в Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2011. № 1. С. 9

КоАП РФ). Данное правонарушение является длящимся, вследствие чего срок давности привлечения к ответственности начинается исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.¹

По мнению А. П. Анисимовой, с одной стороны, данная принудительная процедура переоформления права на земельный участок не является абсолютной. Добровольность волеизъявления заключается в выборе лицом приобретаемого права. С другой стороны, негативные последствия в форме необходимости уплаты арендной платы (причем в обычном размере, без льгот) и административной ответственности за невыполнение обязанности по переоформлению такого права, которые могут возникнуть для таких юридических лиц, вынуждают их к переоформлению права постоянного (бессрочного) пользования.²

6. Порча земель (ст. 8.6 КоАП РФ). Под порчей земель в административном законодательстве понимается самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, а также уничтожение плодородного слоя почвы или порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления. Этот вид правонарушений является результатом нерадивого, бесхозяйственного использования земель, в результате чего почвы истощаются, зарастают кустарником, переувлажняются, переуплотняются, заболачиваются и теряют свое главное природное качество - плодородие. Факт правонарушения и его экономическая негативная значимость определяются посредством специальных обследований.

7. Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.7 КоАП РФ). Данная статья устанавливает ответственность за невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель при осуществлении следующих действий:

- разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые;
- осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;

¹ Пункт 37 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Актуальные проблемы теории земельного права России : монография / Е. Н. Абанина, Н. Н. Аверьянова, А. П. Анисимов и др.; под общ. ред. А. П. Анисимова. М.: Юстицинформ, 2020 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

– после завершения строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры.

Также данная статья устанавливает ответственность за невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель.

8. Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8 КоАП РФ).

Данная статья устанавливает ответственность за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием или неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение срока, установленного федеральным законом. В настоящее время данный срок составляет три года.

Целевое назначение предоставляемых субъектам земельных участков определяется в процессе предоставления их в собственность или пользование и фиксируется в правоустанавливающих документах. Предоставленный субъекту земельный участок может быть использован им только в соответствии с установленным назначением. Признаки целевого назначения участка обозначены в самом его определении. Например: для сельскохозяйственного использования (для ведения крестьянского хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства, иных конкретных целей); для несельскохозяйственного использования (дачного строительства, жилищного строительства, гаражного строительства, сооружения иных объектов). Отклонение от этих признаков в процессе использования земли указывает на совершаемое правонарушение.

Также установлена ответственность за невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

9. Нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов (ст. 8.12 КоАП РФ). Данное правонарушение заключается в нарушении установленных ограничений землепользования. Правовой режим водоохраных зон и прибрежных полос водных объектов регулируется Водным кодексом РФ. Нарушение порядка предоставления земельного участка вблизи водного объекта включает в себя, в частности, выдачу правоудостоверяющих документов

без отображения на плане участка водоохранной зоны. Предоставление земельных участков в границах водоохранной зоны допускается, однако использование данного участка сопряжено с целым рядом ограничений производственного характера. Запрещается деятельность, могущая оказать негативное воздействие на водный объект. Например, размещение складов горюче-смазочных материалов, распыление ядохимикатов и др. Совершение запрещенных действий влечет применение мер административной ответственности.

Дисциплинарная ответственность

Нарушение земельного законодательства может быть совершено работником предприятия во время трудовых отношений. Имеются в виду случаи, когда нормы трудовой дисциплины работника одновременно являются и нормами земельного законодательства, а нарушение их одновременно является и нарушением трудовой дисциплины. В таких случаях принимаются меры дисциплинарной ответственности. Дисциплинарная ответственность регулируется нормами Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) от 30.12.2001.

Перечня дисциплинарных правонарушений в законодательстве не содержится. В каждом конкретном случае администрация предприятия принимает решение, привлекать к ответственности работника за совершенное деяние или нет. Наиболее типичные правонарушения могут содержаться в уставе предприятия, правилах внутреннего распорядка и других корпоративных нормах.

Виды дисциплинарных взысканий содержатся в ст. 192 ТК РФ. За совершение дисциплинарного проступка, т. е. неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) увольнение.

До применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника объяснение в письменной форме. В случае отказа работника дать указанное объяснение составляется соответствующий акт.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка или шести месяцев со дня его совершения. Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под расписку в течение трех рабочих дней со дня его издания. При наложении дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть совершенного проступка и обстоятельства, при которых он был совершен.

Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственные инспекции труда или органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

Отдельно следует учитывать возмещение ущерба в рамках так называемой материальной ответственности. Материальная ответственность стороны трудового договора наступает за ущерб, причиненный ею другой стороне этого договора в результате ее виновного противоправного поведения (действий или бездействия). Работодатель, причинивший ущерб имуществу работника, возмещает этот ущерб в полном объеме. Размер ущерба исчисляется по рыночным ценам, действующим в данной местности на момент возмещения ущерба. При согласии работника ущерб может быть возмещен в натуре. За причиненный ущерб работник несет материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка. Полная материальная ответственность работника состоит в его обязанности возмещать причиненный ущерб в полном размере.

Главным отличием компенсации ущерба по трудовому законодательству от гражданско-правовой ответственности заключается в том, что взыскание с виновного работника суммы причиненного ущерба, не превышающей среднего месячного заработка, производится по распоряжению работодателя, а не суда. Распоряжение может быть сделано не позднее одного месяца со дня окончательного установления работодателем размера причиненного работником ущерба. Если месячный срок истек или работник не согласен добровольно возместить причиненный работодателю ущерб, а сумма причиненного ущерба, подлежащая взысканию с работника, превышает его средний месячный заработок, то взыскание осуществляется в судебном порядке.

Таким образом, предусмотрены три вида ответственности за земельные правонарушения, каждая из которых обладает отличительными особенностями. Характерной чертой административной ответственности является достаточно активное изменение законодательства, появление новых составов административных правонарушений, а также изменение санкций за административные правонарушения.

Вопрос 3. Гражданско-правовая ответственность и принудительное изъятие земельного участка как виды юридической ответственности за земельные правонарушения

За нарушение земельного законодательства, связанного с причинением вреда землям, охраняемым законодательством, правам и интересам собственников земли, землепользователей, арендаторов, землевладельцев, применяются меры гражданско-правовой ответственности.

Исходя из теории гражданского права, гражданско-правовая ответственность применяется за нарушение обязательств, возникающих в сфере землепользования, в виде определенной санкции.

При этом по общему правилу обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований - в соответствии с обычаями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями. Односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются.

Гражданское законодательство выделяет следующие виды гражданско-правовой (имущественной) ответственности:

- 1) договорная (ее основанием служит нарушение соглашения сторон);
- 2) внедоговорная (может устанавливаться только в прямо предусмотренных законом случаях и размерах и на императивно установленных условиях).

Как договорная, так и внедоговорная ответственность в зависимости от числа обязанных лиц может быть долевой, солидарной и субсидиарной. Долевая ответственность может возникнуть, например, при нарушении условий договора аренды земельного участка с множественностью лиц на стороне арендатора. Однако в данном случае возможно возникновение и солидарной ответственности. Так, в соответствии с Постановлением Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»¹ при разрешении споров, вытекающих из договора аренды земельного участка с множественностью лиц на стороне арендатора, арбитражным судам следует руководствоваться п. 2 ст. 322 ГК РФ, устанавливающим, что обязанности нескольких должников по обязательству, связанному с предпринимательской деятельностью, являются солидарными, если

¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

законом, другими правовыми актами или условиями обязательства не предусмотрено иное. Поэтому в случаях, когда все соарендаторы по договору аренды земельного участка используют находящиеся на нем здания (помещения в здании) в предпринимательских целях, обязательства таких арендаторов считаются солидарными, если иное не установлено договором аренды. Однако, если хотя бы один из соарендаторов земельного участка использует принадлежащее ему здание (помещение), находящееся на этом участке, в иных целях, обязательства всех соарендаторов по договору аренды носят долевой характер.

В качестве основного вида гражданско-правовой ответственности в области охраны и использования земель ЗК РФ указывает на возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями. В соответствии со ст. 76 ЗК РФ юридические лица, граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений. В случае если вред причинен лицу в результате издания акта исполнительного органа государственной власти (или акта органа местного самоуправления), не соответствующего закону или иному правовому акту, данный вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования. Так, например, если постановление главы муниципального образования О предоставлении земельного участка в собственность компании «К» незаконно нарушает права компании «У» как землепользователя данного земельного участка, компания «У» вправе не только требовать признать недействительным вышеуказанное постановление, но и ставить вопрос о возмещении ей убытков, причиненных изданием постановления.

Для возникновения обязательства по возмещению вреда (гражданско-правовой ответственности) одного факта причинения вреда недостаточно. Ст. 1064 ГК РФ содержит общие условия (основания), которые в совокупности с фактом причинения вреда порождают обязательство по его возмещению. Условия эти следующие: противоправность действия (бездействия), причинная связь между действием (бездействием) и наступившим результатом (причинение вреда) и вина причинителя.

Причиненный вред подлежит возмещению, если он явился следствием нарушения личных неимущественных прав (благ) гражданина, а также имущественных прав граждан и юридических лиц.

Для гражданско-правовой ответственности личность причинителя ущерба, форма и степень его вины не имеют значения. Причинитель в равной степени отвечает и при умышленном причинении вреда, и тогда, когда он действовал неосторожно.

Еще одно необходимое условие наступления ответственности за причиненный вред – противоправность вредоносных действий.

Причиненный вред возмещается путем возмещения вреда в натуре (восстановление прежнего состояния земельного участка) или путем возмещения причиненных убытков, которое характеризуется тем, что имущество из сферы одного лица (правонарушителя) переходит к другому лицу (потерпевшему).

Понятие убытков содержится в ст. 15 ГК РФ. Под убытками понимаются расходы, которые потерпевший, чье право нарушено, произвел или должен был произвести для восстановления нарушенного права. Расходы, которые лицо произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права вследствие утраты или повреждения имущества, называются реальным ущербом, а неполученные доходы, которые лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено, – упущенной выгодой. Гражданское законодательство исходит из принципа возмещения убытков в полном объеме. Исключения из этого принципа могут быть установлены в законе или договоре. Согласно же п. 1 ст. 76 ЗК РФ причиненный в результате совершения земельных правонарушений вред подлежит возмещению в полном объеме во всех случаях.

Возмещение вреда в натуре, в частности рекультивация земель причинителем вреда, очищение им земельного участка от мусора, применяется довольно редко (например, для этого необходимо учитывать способность правонарушителя произвести восстановление прежнего состояния земель). В большинстве случаев причиненный вред возмещается путем присуждения соответствующей денежной компенсации (взыскание убытков).

Требования о возмещении вреда могут быть заявлены в тех случаях, когда причиненный вред не связан с наличием договорных отношений между потерпевшим и причинителем вреда, и их рассмотрение производится с учетом положений гл. 59 ГК РФ («Обязательства вследствие причинения вреда»). В гражданском законодательстве существует презумпция виновности правонарушителя. Согласно п. 2 ст. 1064 ГК РФ лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине. В установленных в законодательстве случаях причиненный вред может быть взыскан с лица, причинившего такой вред, независимо от его вины. Так, ст. 1079 ГК РФ предусматривает, что юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т. п.; осуществление строительной и связанной с нею деятельности и др.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Владелец источника повышенной

опасности может быть освобожден судом от ответственности полностью или частично в случаях, если грубая неосторожность потерпевшего содействовала возникновению или увеличению вреда. Суд также может уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином, с учетом его имущественного положения, за исключением случаев, когда вред причинен умышленно.

Владелец источника повышенной опасности не отвечает за вред, причиненный этим источником, если докажет, что источник выбыл из его обладания в результате противоправных действий других лиц (например, угон транспортного средства). Ответственность в таких случаях несут лица, противоправно завладевшие источником. При наличии вины владельца источника повышенной опасности в противоправном изъятии этого источника из его обладания ответственность может быть возложена как на владельца, так и на лицо, противоправно завладевшее источником повышенной опасности.

Поскольку земля является не только объектом недвижимости, но и объектом природы, часто земельные правонарушения наносят ущерб как конкретным собственникам, землевладельцам, землепользователям, так и окружающей среде (в том числе и земле как части экосистемы). Убытки, причиненные земельными правонарушениями, выражаются для отдельных собственников, землевладельцев, землепользователей в порче земельных участков, невозможности их использования по целевому назначению и др. Размер причиненных убытков земельному участку как объекту недвижимости доказывает непосредственно лицо, в имущественной сфере которого они возникли.

Несколько иной порядок (методика) расчета установлен для исчисления ущерба, причиненного земле как природному объекту. Существование специальной методики связано с тем, что земля представляет собой часть окружающей среды, не имеющую экономической стоимости. Особенностью определения размера возмещения убытков (ущерба), причиненных земельными правонарушениями, является применение в отдельных случаях такс, методик. В соответствии со ст. 77 ФЗ РФ «Об охране окружающей среды» вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среды, а при их отсутствии – исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей природной среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Так, существует специальная методика для исчисления размера ущерба, причиненного в результате загрязнения земель (почв) химическими веществами, включая загрязнение земель несанкционированными свалками промышленных, бытовых и других отходов (Порядок

определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами, утвержденный Письмами Роскомзема от 10.11.1993 № 61-5678 и Минприроды России от 18.11.1993 № 04-25. Минтопэнерго России 01.11.1995 утвердило Методику определения ущерба окружающей среде при авариях на магистральных нефтепроводах.¹

В то же время законодатель, допуская, что применение такс и методик для расчета размера причиненного вреда земельным ресурсам не всегда может обеспечивать полное возмещение вреда, устанавливает, например, что размер ущерба от загрязнения земель химическими веществами определяется исходя из затрат на проведение полного объема работ по очистке загрязненных земель. Только когда оценить такие затраты невозможно, размер ущерба от загрязнения земель химическими веществами рассчитывается по специальной методике (п. 3.1 Порядка определения размера ущерба от загрязнения земель химическими веществами, включая загрязнение земель несанкционированными свалками промышленных, бытовых и других отходов).

Самовольное занятие предполагает использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности. Оно является самым распространенным видом земельного правонарушения, за которое виновные лица привлекаются к административной ответственности.

Поскольку использование земельного участка в таких случаях является незаконным, то и правонарушителям не возмещаются произведенные ими в этот период затраты. Более того, в соответствии со ст. 1102 ГК РФ лицо, которое без установленных законом, иными правовыми актами или сделкой оснований приобрело или сберегло имущество (приобретатель) за счет другого лица (потерпевшего), обязано возвратить последнему неосновательно приобретенное или сбереженное имущество (неосновательное обогащение). Согласно п. 2 ст. 1105 ГК РФ лицо, неосновательно временно пользовавшееся чужим имуществом без намерения его приобрести, должно возместить потерпевшему то, что сберегло вследствие такого пользования, по цене, существовавшей во время, когда закончилось пользование, и в том месте, где оно происходило. Иными словами, отсутствие правовых оснований для использования земельного участка не влечет за собой безвозмездность такого использования, и правообладатель может потребовать от лица,

¹ «Методика определения ущерба окружающей природной среде при авариях на магистральных нефтепроводах» утв. Минтопэнерго РФ 01.11.1995 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

незаконно использовавшего земельный участок, возмещения неосновательного обогащения.

Принудительное изъятие земельного участка как вид юридической ответственности за земельные правонарушения

В перечне оснований для прекращения прав на землю законодательство предусматривает возможность принудительного изъятия земельных участков у собственников земли и землепользователей в связи с нарушением ими земельного законодательства (ст. ст. 44–45 ЗК РФ). Поскольку прекращение права на землю в этих случаях имеет характер санкций за неисполнение соответствующими субъектами требований законодательства, т. е. за совершение земельного правонарушения, правомерно говорить о нем как об особом виде юридической ответственности в земельно-правовой сфере. В этой связи нельзя не согласиться с мнением некоторых правоведов о том, что невключение такого вида ответственности в положения главы XIII Земельного кодекса является недостатком юридической техники.

Порядок и содержание этого вида ответственности установлены ст. ст. 44–48, 50, 51, 54 ЗК РФ, а также ст. 235 ГК РФ. Законодательство разграничивает основания и порядок принудительного изъятия земли у собственников земельных участков и землепользователей, поскольку они существенно различаются как по содержанию, так и по процедуре. Общим является только то, что принудительное изъятие земельных участков возможно только по решению суда.

Изъятие земельных участков у собственников за земельные правонарушения регулируется нормами ст. 235 ГК РФ. Одним из случаев принудительного изъятия земельного участка у собственника является изъятие земельного участка, используемого с нарушением законодательства. Данный вид ответственности применяется в следующих случаях:

- нерациональное использование земель, т.е. когда использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования;
- использование земельного участка не в соответствии с установленным целевым назначением и разрешенным использованием;
- использование земельного участка методами, приводящими к существенному снижению почвенного плодородия либо к значительному ухудшению экологической обстановки в данной местности.

Принудительное изъятие земельного участка, находящегося на праве бессрочного (постоянного) пользования, осуществляется по правилам, предусмотренным ст. ст. 45 и 54 ЗК РФ. Во всех случаях решение о прекращении прав на земельный участок принимается судом. Предусмотрены следующие случаи изъятия земельных участков:

а) в случае использования земельного участка не в соответствии с установленным целевым назначением и разрешенным использованием;

б) при использовании земельного участка методами, приводящими к существенному снижению почвенного плодородия либо к значительному ухудшению экологической обстановки в данной местности;

в) в случае неустранения следующих умышленно совершенных правонарушений:

– отравление, загрязнение, порча или уничтожение плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с минеральными удобрениями, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами, повлекшие за собой причинение вреда здоровью людей или окружающей среде;

– нарушение установленного законодательством режима использования особо охраняемых природных территорий, особо ценных земель, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному заражению;

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

– систематическая неуплата земельного налога;

г) в случае неиспользования земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства, жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом. Из этого срока могут быть исключены периоды, связанные со стихийными бедствиями или иными обстоятельствами, исключающими возможность такого использования.

Таким образом, за совершение земельных правонарушений законодатель предусматривает различные виды юридической ответственности, в составе которых особое место занимает земельно-правовая ответственность, представляющая собой принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования либо права пожизненного наследуемого владения земельным участком за совершенные нарушения земельного законодательства (в порядке, предусмотренном ЗК РФ).

В заключении следует сделать следующие выводы:

1. Юридическая ответственность за земельные правонарушения – это комплексная категория юридической науки и межотраслевой институт, состоящий из норм земельного, гражданского, административного и иных отраслей права, направленный на реализацию государственного принуждения и обеспечение неотвратимого наказания нарушителей законодательства в области использования и охраны земель. Достижение данной цели обеспечивается реализацией основных функций юридической

ответственности: карательной, восстановительной, превентивной и воспитательной.

2. За совершение земельных правонарушений законодатель предусматривает различные виды юридической ответственности, в составе которых особое место занимает земельно-правовая ответственность, представляющая собой принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования либо права пожизненного наследуемого владения земельным участком за совершенные нарушения земельного законодательства (в порядке, предусмотренном ЗК РФ).

3. Земельная правоохранительная функция носит комплексный (межотраслевой) характер, регламентируется нормами земельного, экологического, градостроительного, гражданского и иных отраслей законодательства и осуществляется совокупностью правоохранительных органов, среди которых главное место занимают суды, прокуратура и МВД России.

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте содержание понятия юридической ответственности за земельные правонарушения.
2. Назовите основные виды земельных правонарушений.
3. Укажите понятие и состав земельного правонарушения.
4. Укажите причины земельных правонарушений и пути их устранения.

Тема 7. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения. Охрана земель

Вопросы:

1. Понятие и общая характеристика земель сельскохозяйственного назначения как объекта земельных отношений.
2. Особенности правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения.
3. Субъекты права на земельные участки сельскохозяйственного назначения.
4. Охрана земель.

Вопрос 1. Понятие и общая характеристика земель сельскохозяйственного назначения как объекта земельных отношений

В соответствии со ст. 77 ЗК РФ кодекса РФ землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. Закон, таким образом, установил два основных признака идентификации земель сельскохозяйственного назначения как самостоятельной целевой категории земельного фонда: их правовую оформленность в качестве таковой (предоставление) и предназначенность для использования в сельскохозяйственных целях. Однако отнесение таких земель к категории сельскохозяйственного назначения возможно только в том случае, если они не находятся в пределах черты поселений. Последнее обстоятельство связано с тем, что в пределах границ поселений могут находиться сельскохозяйственные угодья, оказавшиеся там, в связи с установлением или изменением черты поселений. С момента включения их в черту поселений на эти земли распространяется правовой режим земель населенных пунктов. Они могут быть использованы для производства сельскохозяйственной продукции лишь до тех пор, пока не будут востребованы для градостроительных целей. В отличие от земель сельскохозяйственного назначения такие земли принято называть землями сельскохозяйственного использования. Что касается основных идентифицирующих признаков (предоставленность и предназначенность земель), то последние также нуждаются в некотором пояснении в связи с тем, что закон не содержит их конкретизации.

Правомерно предположить, что с юридической точки зрения предназначенность означает некое имевшее место публичное признание земель сельскохозяйственными, но по каким-то причинам не включенными в сельскохозяйственный оборот, т.е. в данный момент не используемыми для этих целей. К таковым, например, относятся земли фонда перераспределения, к которым ст. 80 ЗК РФ относит участки

сельскохозяйственных земель, от которых отказались правообладатели, участки, принудительно изъятые у правообладателей, а также участки, оставшиеся без правообладателей вследствие несостоявшегося наследования (отказ от принятия наследства, лишение наследства и т. п.). Возможны и другие случаи предназначения земель для использования в сельскохозяйственных целях, что свидетельствует о необходимости официального толкования данного признака.

В то же время следует иметь в виду, что признак предоставленности земель для сельскохозяйственных целей предполагает указание об этом в правоустанавливающем документе. Поэтому фактическое использование земельного участка для производства сельскохозяйственной продукции еще не повод для отнесения его к категории земель сельскохозяйственного назначения, если в правоустанавливающем документе не указано это. Например, земельные участки, предоставленные для индивидуального жилищного строительства или для дачного строительства, могут быть использованы для выращивания сельскохозяйственных культур. Однако это право, а не обязанность соответствующих правообладателей. В то же время неиспользование земельного участка по целевому назначению, указанному в правоустанавливающем документе, является правонарушением и влечет применение санкций.

Земли сельскохозяйственного назначения являются второй по площади категорией земельного фонда страны. Они занимают более 39 % всей территории России и имеют особую значимость в народном хозяйстве, являясь главным средством производства сельскохозяйственной продукции. Именно этим объясняется то обстоятельство, что для земель сельскохозяйственного назначения установлен режим особой охраны.

Земли данной категории по признакам функционального назначения и естественного состояния подразделяются на две группы: сельскохозяйственные угодья (пастбища, сенокосы, пашня, многолетние насаждения) и несельскохозяйственные угодья (лесопосадки, лесопокрытые, водопокрытые территории, дороги, постройки, сооружения и т. п.). Сельскохозяйственные угодья составляют наиболее ценную часть земель данной категории и подлежат особой охране. Земли второй группы имеют обслуживающее сельскохозяйственное производственное значение.

До начала земельной реформы (1990 г.) сельскохозяйственное землепользование характеризовалось деятельностью крупных аграрных кооперативных и государственных хозяйств (колхозов, совхозов и др.), основанных на государственной собственности на землю. Они были основными производителями сельскохозяйственной продукции в стране. Земельная реформа существенно изменила организационно-хозяйственную структуру аграрного сектора. Наряду с государственной введена частная форма собственности на землю. На базе колхозов и совхозов в процессе их реорганизации создана система коммерческих сельскохозяйственных

организаций (производственных кооперативов, товариществ, акционерных обществ и т.п.). Часть сельскохозяйственных земель перешла к мелким индивидуальным предпринимательским структурам (крестьянским хозяйствам, личным подсобным хозяйствам и др.).

Таким образом, в соответствии со ст. 77 ЗК РФ землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

Земли сельскохозяйственного назначения являются второй по площади категорией земельного фонда страны. Они занимают более 39 % всей территории России и имеют особую значимость в народном хозяйстве, являясь главным средством производства сельскохозяйственной продукции. Именно этим объясняется то обстоятельство, что для земель сельскохозяйственного назначения установлен режим особой охраны.

Вопрос 2. Особенности правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения

1. В ст. 1 ФЗ РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 № 101-ФЗ установлены принципы оборота земель сельскохозяйственного назначения:

- 1) сохранение целевого использования земельных участков;
- 2) установление максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица;
- 3) преимущественное право субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципального образования на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже, за исключением случаев продажи с публичных торгов;
- 4) преимущественное право других участников долевой собственности на земельный участок, находящийся в долевой собственности, либо использующих этот земельный участок сельскохозяйственной организации или гражданина - члена крестьянского (фермерского) хозяйства на покупку доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения при возмездном отчуждении такой доли участником долевой собственности;
- 5) установление особенностей предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения иностранным гражданам, иностранным юридическим лицам, лицам без гражданства, а также юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля

иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более 50 %.

2. При продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъект Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципальное образование имеют преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов.

Продавец земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения обязан известить в письменной форме высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления о намерении продать земельный участок с указанием цены, размера, местоположения земельного участка и срока, до истечения которого должен быть осуществлен взаимный расчет. Срок для осуществления взаимных расчетов по таким сделкам не может быть более чем 90 дней.

В случае если субъект Российской Федерации или в соответствии с законом субъекта Российской Федерации муниципальное образование откажутся от покупки либо не уведомят в письменной форме продавца о намерении приобрести продаваемый земельный участок в течение 30 дней со дня поступления извещения, продавец в течение года вправе продать земельный участок третьему лицу по цене не ниже указанной в извещении цены.

3. В аренду могут быть переданы прошедшие государственный кадастровый учет земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, в том числе земельные участки, находящиеся в долевой собственности.

В случае передачи в аренду находящегося в долевой собственности земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения договор аренды такого земельного участка заключается или с участниками долевой собственности, или с лицом, действующим на основании доверенностей, выданных ему участниками долевой собственности и удостоверенных должностным лицом органа местного самоуправления или удостоверенных нотариально.

Договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения может быть заключен на срок, не превышающий 49 лет.

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность на торгах (конкурсах, аукционах).

Передача в аренду находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в порядке, установленном ст. 34 ЗК РФ, в случае, если имеется только одно заявление о передаче земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в аренду, при условии предварительного и заблаговременного опубликования сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации. При этом принятие решения о передаче земельных участков в аренду допускается при условии, что в течение месяца с момента опубликования сообщения не поступили иные заявления.

В случае если поданы два и более заявления о передаче земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в аренду, такие земельные участки предоставляются в аренду на торгах (конкурсах, аукционах).

Организация и проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, а также права на заключение договоров аренды таких земельных участков осуществляются в соответствии со ст. 38 ЗК РФ.

Переданный в аренду гражданину или юридическому лицу земельный участок может быть приобретен таким арендатором в собственность по рыночной стоимости, сложившейся в данной местности, или по цене, установленной законом субъекта Российской Федерации, по истечении трех лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования этого земельного участка.

Решение о предоставлении земельного участка в собственность или об отказе в его предоставлении в собственность должно быть принято в течение 30 дней со дня подачи таким арендатором заявления в письменной форме в исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, обладающий правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах его компетенции.

4. Сельскохозяйственные угодья, предоставленные сельскохозяйственным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования, в соответствии со ст. 28 ЗК РФ могут предоставляться гражданам на праве общей собственности бесплатно в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Земельные участки, находящиеся в фонде перераспределения земель, могут передаваться гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставляться им в собственность на возмездной или безвозмездной основе в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленные религиозным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования, в соответствии со ст. 28 ЗК РФ могут предоставляться религиозным организациям в собственность бесплатно в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут передаваться религиозным организациям (объединениям), казачьим обществам, научно-исследовательским организациям, образовательным учреждениям сельскохозяйственного профиля, общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, гражданам для сенокосения и выпаса скота в аренду в порядке, установленном ст. 34 ЗК РФ.

При этом выкуп арендуемого земельного участка в собственность не допускается.

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными пастбищами и находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы гражданам и юридическим лицам только на праве аренды на срок не менее 5 лет.

Приобретение сельскохозяйственными организациями, а также гражданами, осуществляющими деятельность по ведению крестьянского (фермерского) хозяйства, права собственности на земельные участки или права аренды земельных участков, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Сельскохозяйственные угодья приобретаются в собственность по цене, установленной законом субъекта Российской Федерации, в размере не более 20% кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий.

5. Особенности совершения сделок с долями в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения.

Земельная доля, полученная при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу настоящего Федерального закона, является долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

К сделкам, совершаемым с долями в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения,

применяются правила Гражданского кодекса Российской Федерации. В случае если число участников долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения превышает пять, правила ГК РФ применяются с учетом особенностей, установленных Федеральным Законом РФ «Об обороте».

Без выделения земельного участка в счет земельной доли такой участник долевой собственности по своему усмотрению вправе завещать свою земельную долю, внести ее в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности, или передать свою земельную долю в доверительное управление либо продать или подарить ее другому участнику долевой собственности, а также сельскохозяйственной организации или гражданину – члену крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности. Участник долевой собственности вправе распорядиться земельной долей по своему усмотрению иным образом только после выделения земельного участка в счет земельной доли.

Передача земельной доли в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности, в доверительное управление, завещание или выделение земельного участка в счет земельной доли осуществляются на основании документов, удостоверяющих право на земельную долю, без государственной регистрации возникшего в результате приватизации сельскохозяйственных угодий права на земельную долю.

В случае если участник долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения продает свою земельную долю без выделения земельного участка в счет своей земельной доли другому участнику долевой собственности, а также сельскохозяйственной организации или гражданину - члену крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности, извещать других участников долевой собственности о намерении продать свою земельную долю не требуется.

Предусмотренные сделки с земельными долями могут осуществляться на основании доверенности, выданной участником долевой собственности другому участнику долевой собственности или иному лицу и удостоверенной должностным лицом органа местного самоуправления или удостоверенной нотариально.

6. Участник или участники долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения вправе выделить земельный участок в счет своей земельной доли или своих земельных долей для создания либо расширения личного подсобного хозяйства или

крестьянского (фермерского) хозяйства, а также для передачи земельного участка в аренду или распоряжения им иным образом.

Местоположение земельного участка, выделяемого в счет земельной доли, определяется участником долевой собственности в соответствии с решением общего собрания участников долевой собственности при утверждении местоположения части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счет земельных долей.

Образование земельного участка, выделяемого в счет земельной доли, осуществляется на основании этого решения общего собрания участников долевой собственности.

В случае если общее собрание участников долевой собственности не утвердило местоположение части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счет земельных долей, участник долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения обязан известить в письменной форме о своем намерении выделить земельный участок в счет своей земельной доли остальных участников долевой собственности или опубликовать сообщение в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации, с указанием предполагаемого местоположения выделяемого в счет своей земельной доли земельного участка.

Указанное извещение или сообщение должно содержать описание местоположения выделяемого в счет земельной доли земельного участка, которое позволяет определить его местоположение на местности, а также указание на необходимость направления в письменной форме возражений остальных участников долевой собственности относительно местоположения этого земельного участка требующему выделения земельного участка в счет его земельной доли участнику долевой собственности или указанному в извещении представителю участника долевой собственности.

Размер земельного участка, выделяемого в счет земельной доли, определяется на основании данных, указанных в документах, удостоверяющих право на земельную долю. При этом участник долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения вправе выделить в счет своей земельной доли земельный участок, площадь которого больше или меньше площади, указанной в документах, удостоверяющих право на земельную долю, если увеличение или уменьшение площади образуемого земельного участка осуществляется в пределах кадастровой стоимости, установленной для сельскохозяйственных угодий, в границах которых образуется данный земельный участок.

В случае если в течение 30 дней со дня надлежащего уведомления участников долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения не поступят возражения относительно местоположения выделяемого в счет земельной доли земельного участка от участников долевой собственности, предложение о местоположении такого земельного участка считается согласованным. Данные возражения должны быть обоснованными.

Споры о местоположении выделяемого земельного участка разрешаются участниками долевой собственности с использованием согласительных процедур, порядок проведения которых устанавливается субъектом Российской Федерации.

В случае недостижения согласованного решения споры о местоположении выделяемого земельного участка рассматриваются в суде.

Земельные доли, собственники которых не распорядились ими в течение трех и более лет с момента приобретения прав на земельную долю (не востребованные земельные доли), подлежат выделению в земельный участок, в состав которого в первую очередь включаются неиспользуемые земельные участки и земельные участки худшего качества с их оценкой по кадастровой стоимости.

Образование этого земельного участка осуществляется на основании соответствующего решения субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, на основании соответствующего решения муниципального образования.

Общее собрание участников долевой собственности вправе принять решение об определении местоположения части находящегося в долевой собственности земельного участка, площадь которой равна сумме площадей не востребованных земельных долей.

Сообщение о не востребованных земельных долях с указанием их собственников публикуется в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации. Субъект Российской Федерации, в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципальное образование вправе направить в суд заявление о признании права собственности субъекта Российской Федерации или муниципального образования на этот земельный участок.

7. Решение о порядке владения и пользования земельным участком, находящимся в долевой собственности, принимается общим собранием участников долевой собственности.

Участники долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения о проведении общего собрания участников долевой собственности не позднее чем за 30 дней до дня его проведения уведомляются в письменной форме (почтовые открытки, письма) и посредством размещения соответствующих объявлений на информационных щитах, расположенных на территории муниципального

образования по месту нахождения земельного участка, находящегося в долевой собственности, или опубликования сообщения в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации.

Общее собрание участников долевой собственности проводится по предложению сельскохозяйственной организации, использующей этот земельный участок, или по предложению участника долевой собственности на этот земельный участок. Орган местного самоуправления по месту нахождения земельного участка, находящегося в долевой собственности, вправе обратиться к сельскохозяйственной организации, использующей этот земельный участок, с предложением о созыве общего собрания участников долевой собственности на земельный участок.

Общее собрание участников долевой собственности считается правомочным, если на нем присутствуют участники долевой собственности на этот земельный участок, составляющие не менее 20 % их общего числа или владеющие более чем 50 % долей в праве общей собственности на этот земельный участок. Решение считается принятым, если за него проголосовали участники долевой собственности на этот земельный участок, присутствующие на таком собрании и владеющие в совокупности более чем 50 % долей в праве общей собственности на этот земельный участок от общего числа долей, которыми обладают присутствующие на таком собрании участники долевой собственности на этот земельный участок. Принятое решение оформляется протоколом.

Приложением к протоколу общего собрания участников долевой собственности является список присутствующих на нем участников долевой собственности на этот земельный участок с указанием реквизитов документов, удостоверяющих их права на землю. Указанный протокол оформляется в трех экземплярах, один из которых хранится у председателя общего собрания участников долевой собственности, второй – у лица, по предложению которого проводилось это собрание, третий – в органе местного самоуправления по месту нахождения земельного участка, находящегося в долевой собственности.

Решением общего собрания участников долевой собственности определяются:

- условия передачи земельного участка, находящегося в долевой собственности, в аренду, уставный (складочный) капитал или доверительное управление;
- местоположение части находящегося в долевой собственности земельного участка, в границах которой в первоочередном порядке выделяются земельные участки в счет земельных долей;
- местоположение части находящегося в долевой собственности земельного участка, в границах которой находятся не востребуемые земельные доли;

- местоположение части находящегося в долевой собственности земельного участка, в границах которой выделяются земельные участки в счет земельных долей для передачи таких земельных участков в аренду;
- местоположение части находящегося в долевой собственности земельного участка, в границах которой выделяются земельные участки в счет земельных долей для передачи таких земельных участков в уставный (складочный) капитал;
- местоположение части находящегося в долевой собственности земельного участка, в границах которой выделяются земельные участки в счет земельных долей для передачи таких земельных участков в доверительное управление.

Аренда, купля-продажа или другая сделка с земельным участком из земель сельскохозяйственного назначения, находящимся в долевой собственности, совершается или участниками долевой собственности, или лицом, действующим на основании доверенностей, выданных ему участниками долевой собственности. В случае если согласие участников долевой собственности на совершение указанной сделки не достигнуто, часть участников долевой собственности, выразивших несогласие с совершением указанной сделки, вправе выделить земельный участок (или земельные участки) в счет своих долей с соблюдением правил и распорядиться выделенным земельным участком по своему усмотрению.

Вопрос 3. Субъекты права на земельные участки сельскохозяйственного назначения

По общему правилу субъектами земельных правоотношений, в том числе в отношении земель сельскохозяйственного назначения, могут быть как физические, так и юридические лица при одном обязательном условии: земельные участки должны использоваться ими для целей, связанных с сельскохозяйственным производством.

В соответствии со ст. 78 ЗК РФ субъектами права на земельные участки сельскохозяйственного назначения могут быть граждане, сельскохозяйственные организации, образовательные и научно-исследовательские организации, некоторые виды некоммерческих организаций при условии, что их деятельность будет связана с сельскохозяйственным производством.

Упомянутая статья Кодекса не дает исчерпывающего перечня конкретных целей, для которых земельный участок может быть использован в рамках общего целевого назначения, предоставляя это право региональным органам.

Гражданами земельные участки сельскохозяйственного назначения могут быть приобретены для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества,

животноводства. При этом граждане, оставаясь самостоятельными субъектами земельных правоотношений, могут создавать различные объединения некоммерческого характера (садоводческие, огороднические и иные), имеющие целью создание наиболее благоприятных условий для производства и реализации продукции.

В интересах общества права граждан на землю могут быть ограничены, в частности, граждане лишены права владеть землей на титуле постоянного (бессрочного) пользования, приобретать земельные участки в собственность в размере более установленных предельных норм, использовать их способами, противоречащими требованиям законодательства, и др.

Дееспособность граждан как субъектов земельных правоотношений возникает при достижении полного совершеннолетия (18 лет), за исключением членов кооперативных организаций, для которых она наступает с 16 лет.

К числу граждан – субъектов права на земельные участки сельскохозяйственного назначения относятся также иностранные граждане и лица без гражданства. Они имеют равные права с гражданами Российской Федерации, за исключением права на земельную собственность, где их права существенно ограничены. Например, они не могут иметь на праве собственности земельные участки сельскохозяйственного назначения.

Иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц или лиц без гражданства составляет более чем 50 %, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды (ст. 3 ФЗ РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Кроме того, земельные участки сельскохозяйственного назначения не могут принадлежать иностранным гражданам на праве собственности в пределах приграничных территорий, перечень которых утверждается Президентом РФ.

Юридические лица как субъекты права на земельные участки сельскохозяйственного назначения могут быть представлены как коммерческими, так и некоммерческими организациями.

К первым закон относит хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия. Закон допускает участие в качестве субъектов права на землю и иных коммерческих организаций, если основной их деятельностью является сельскохозяйственное производство.

Коммерческие сельскохозяйственные организации и предприятия являются наиболее многочисленной и экономически значимой группой

субъектов права на земли сельскохозяйственного назначения. Хозяйственные товарищества и общества – это коммерческие сельскохозяйственные организации с разделенным на доли учредителей уставным (складочным) капиталом. Участниками товариществ и обществ могут быть как индивидуальные предприниматели (граждане), так и коммерческие организации (юридические лица).

Имущество, включая землю, может принадлежать хозяйственным товариществам и обществам на праве собственности или на праве аренды. Участники этих коммерческих организаций получают дивиденды (долю прибыли, соответствующую вкладу), а при личном участии в деятельности организации – еще и материальное вознаграждение.

Несколько иной статус, в отличие от хозяйственных обществ и товариществ, имеют производственные кооперативы (артели). По своим организационно-правовым признакам они весьма близки к колхозам. Это добровольные объединения граждан, деятельность которых основана на личном труде их участников.

Имущество кооператива, в том числе и земля, образуется за счет взносов его членов и является их собственностью. Прибыль кооператива распределяется между его членами в соответствии с их трудовым участием и в виде дивидендов пропорционально размерам паев его членов, внесенных в уставный капитал.

Члены производственного кооператива несут полную ответственность по его обязательствам.

Во всех перечисленных выше коммерческих организациях с разделенным на доли (паи) капиталом (имуществом) участники их сохраняют право собственности на конкретные доли общего имущества (уставного капитала) и право на возврат их в случае выхода из объединения (кооператива).

Коммерческие организации этого типа не могут иметь земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования (ст. 20 ЗК РФ).

Помимо упомянутых выше коммерческих сельскохозяйственных организаций, основанных на частном капитале в предпринимательской деятельности, законодательством (ст.ст. 113–115 ГК РФ) предусмотрена также возможность создания унитарных сельскохозяйственных предприятий, которые могут быть как государственными, так и муниципальными.

Унитарными признаются такие организации (предприятия), которые не обладают правом собственности на закрепленное за ними имущество, в том числе землю. В частности, они могут создаваться на базе государственной и муниципальной собственности на средства производства и на землю. Учредителями таких предприятий являются собственно органы государственной власти или местного самоуправления.

Унитарные предприятия могут быть двух видов: основанные на праве хозяйственного ведения и основанные на праве оперативного управления.

Первые создаются по решению уполномоченного на то государственного органа субъекта РФ или органа местного самоуправления. Учредительным документом является устав предприятия. Уставный фонд предприятия оплачивается собственником имущества, т.е. учредителем. По своим обязательствам унитарное предприятие отвечает всем принадлежащим ему имуществом. Производственная деятельность осуществляется наемными работниками. Унитарное предприятие данного вида владеет, пользуется и распоряжается имуществом только в определенных, установленных законом и уставом пределах. В частности, оно не вправе совершать сделки, связанные с отчуждением имущества, в том числе земли, без согласия на то собственника. Собственник имеет право на получение части прибыли этого предприятия (ст. ст. 294, 295 ГК РФ).

Унитарное предприятие, основанное на праве оперативного управления, создается по решению Правительства РФ на базе имущества, находящегося в федеральной собственности. Такие предприятия называются казенными. Казенное предприятие не может совершать сделки с имуществом без согласия на то его собственника. Казенное предприятие может иметь землю также и на праве постоянного (бессрочного) пользования. Все другие унитарные предприятия такого права лишены.

Другую группу юридических лиц, имеющих право на земли сельскохозяйственного назначения, составляют некоммерческие организации, неполный перечень которых приведен в ст. 78 ЗК РФ. К ним относятся: потребительские кооперативы, религиозные организации, а также большая группа научных и образовательных учреждений сельскохозяйственного профиля и общеобразовательных учреждений.

Региональным законодательством в эту группу субъектов могут быть включены и другие организации. Земельные участки некоммерческим организациям могут предоставляться для специальных целей, так или иначе связанных с сельским хозяйством: проведение научных исследований, подготовка кадров и т. п. В число субъектов права на земли сельскохозяйственного назначения закон включает также такие общественные структуры, как казачьи общества и общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Целевое назначение предоставляемых земель в этих условиях: для сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и ведения промыслов.

Таким образом, по общему правилу субъектами земельных правоотношений, в том числе в отношении земель сельскохозяйственного назначения, могут быть как физические, так и юридические лица при

одном обязательном условии: земельные участки должны использоваться ими для целей, связанных с сельскохозяйственным производством.

Гражданами земельные участки сельскохозяйственного назначения могут быть приобретены для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства.

Юридические лица как субъекты права на земельные участки сельскохозяйственного назначения могут быть представлены как коммерческими, так и некоммерческими организациями.

Вопрос 4. Охрана земель

Законодательного определения охраны земель нет ни в ЗК РФ, ни в ином законодательном акте либо правоприменительной практике. Поэтому при рассмотрении понятия и целей охраны земель следует иметь в виду следующее обстоятельство. В связи с тем, что земельные отношения – это отношения по использованию и охране земель (п. 1 ст. 3), а также учитывая, что земля является важнейшим природным объектом и составной частью окружающей среды (ст.1), становится очевидным, что мероприятия по охране земель распространяются на все категории земель в земельном фонде России.

Охрана земель – это совокупность предусмотренных нормами права организационных, экологических, экономических и иных мер, направленных на сохранение, восстановление и улучшение качества земель всех категорий как составной и неотъемлемой части окружающей среды в интересах обеспечения ее благоприятного состояния. Данное определение прямо вытекает из международных природоохранных документов и конституционной нормы о том, что земля является основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В самом общем виде система землеохранных мероприятий состоит из трех направлений: сохранение земли, т.е. недопущение ухудшения ее качественных показателей; восстановление качества земель (посредством рекультивации); улучшение состояния земель (посредством мелиорации).¹

Общими целями охраны земель являются предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности, а также обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной и иной деятельности. Однако данные цели, как справедливо отмечалось в научной литературе, носят

¹ См. также: Общая теория советского земельного права. М., 1983. С. 287.

декларативный характер и не соответствуют сложившимся экологическим условиям, а также носят ярко выраженную сельскохозяйственную направленность.

Между тем количество и качество земель иных категорий в равной мере нуждаются в правовом обеспечении усиления их охраны.¹ Полностью соглашаясь с этой справедливой оценкой, тем не менее, попробуем разобраться с содержанием указанных понятий.

Деградация почв представляет собой совокупность процессов, приводящих к изменению функций почвы как элемента природной среды, количественному и качественному ухудшению ее свойств и режимов, снижению природно-хозяйственной значимости земель.

Захламление земель – размещение в неустановленных местах предметов хозяйственной деятельности, твердых производственных и бытовых отходов (металлолом, стеклобой, строительный мусор, древесные остатки и др.).

Загрязнение земель – ухудшение в результате антропогенной деятельности (включая аварии) качества земель, в том числе лишенных плодородного слоя почвы (карьеры, каменистые поверхности и т.д.), характеризующиеся увеличением (появлением) химических веществ или уровня радиации по сравнению с их ранее существовавшими значениями (фоновыми или на начало сравниваемого периода).

Нарушенные земли – земли, утратившие свою хозяйственную ценность или являющиеся источником отрицательного воздействия на окружающую среду в связи с нарушением почвенного покрова, гидрологического режима и образования техногенного рельефа в результате производственной деятельности человека.

Соответственно, под восстановлением земель следует понимать возврат землям существующего ранее плодородия, нарушенного прошлой деятельностью человека или природными процессами.²

За нарушение предусмотренных ЗК РФ обязанностей по охране земель, собственники, владельцы, пользователи и арендаторы могут быть привлечены к юридической ответственности.

Предусмотренные ст. 13 ЗК РФ обязанности собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков являются важным землеохранным дополнением обязанностей указанных лиц, предусмотренных ст. 42 ЗК РФ. Такие мероприятия можно разделить на три группы. Во-первых, это профилактические мероприятия, проведение

¹ Карамышева О. В. О проблемах состояния и охраны земель в свете экологической безопасности и пути их решения // Экологическая безопасность России: проблемы правоприменительной практики: сборник научных трудов. СПб., 2003. С. 220–221.

² Воробьев А. В. Словарь практикующего землеустроителя. Волгоград, 1998. С.22.

которых позволит предотвратить в будущем вред земельным участкам. В их числе – сохранение достигнутого уровня мелиорации, защита сельскохозяйственных угодий и других земель от заражения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорными растениями, кустарниками и мелколесьем, иных видов ухудшения состояния земель, а также защита земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель.

Во-вторых, это ликвидация последствий уже свершившегося ухудшения качества земель, включая ликвидацию последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, захламления земель и рекультивацию нарушенных земель, восстановление плодородия почв, своевременное вовлечение земель в оборот. Последняя норма ст. 13 ЗК РФ сформулирована, на наш взгляд, не совсем удачно, поскольку допускает двойное толкование: как гражданского оборота (в части возможностей по распоряжению земельным участком) и как сельскохозяйственного оборота (например, севооборота). Только из контекста данной статьи становится ясно, что речь идет о последнем.

Третья группа обязанностей направлена на обеспечение сохранения плодородия почв в момент их использования при проведении работ, связанных с нарушением земель.

В случае выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям, проведение землеустройства является обязательным (ст. 3 ФЗ РФ от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»).

Часть предусмотренных п. 1 ст. 13 ЗК РФ мероприятий распространяется на все категории земель и актуальна для них в одинаковом объеме, например, в части предотвращения загрязнения земель радиоактивными и химическими веществами либо биогенного загрязнения. Действительно, радиационное загрязнение опасно для здоровья человека и на землях обороны, и на землях поселений, и на землях водного фонда и на любых других категориях земель.

Однако большинство указанных мероприятий нацелено на охрану земель сельскохозяйственного назначения, где в качестве самостоятельного объекта охраны выступают почвы. Почвы – поверхностный слой земли, представляющий собой природное

образование, состоящее из минеральных и органических веществ, воды, воздуха, почвенных организмов и продуктов их жизнедеятельности, обладающее особым составом, строением и свойствами в зависимости от природно-климатических условий почвообразования, обеспечивающее среду обитания и жизнедеятельности человека, животных и растений, и выполняющее экологические, санитарно-гигиенические и хозяйственные функции.

Как справедливо отмечал Н. Т. Разгельдеев, почвы «являются самостоятельным природным телом для обеспечения биологической жизни и как ресурс выступают главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве. В этом качестве почвенный фонд и становится объектом права в природоохранительных правоотношениях. По поводу почв уже сложились особые общественные отношения, порождающие иной способ и характер деятельности, чем деятельность по поводу вод, лесов, недр и т. д.».¹

Задача охраны почв решается законодателем двумя путями. Во-первых, в ряде статей Закона об охране окружающей среды и ЗК РФ на природопользователей и органы государственной власти (местного самоуправления) возлагаются общие обязанности на охране и рациональному использованию почв. Такие требования можно продемонстрировать на примере п. 3 ст. 40, ст. 42-43, п. 2 ст. 51 и ряда других статей Закона об охране окружающей среды и ст. ст. 42, 45, 46, 56, 58, 62 и ряде других статей ЗК РФ. При этом характерно, что в ряде статей названных законов наблюдается разграничение «охраны земель» и «охраны почв», что объясняется экологическими особенностями данного компонента природной среды.

Во-вторых, охрана почв осуществляется посредством установления на отдельных земельных участках или территориях особого режима охраны уникальных почв посредством ведения Красной книги почв РФ и Красной книги почв субъектов РФ (ст. 62 Закона об охране окружающей среды). Почвы, представляющие по своим характеристикам особую ценность для Российской Федерации или ее субъекта, подлежат внесению в такие книги, с установлением режима особой охраны и выведению из активного хозяйственного использования. На наш взгляд, такая мера должна применяться в тех случаях, когда размер территории или иные обстоятельства не влекут придание ей статуса особо охраняемой природной территории. Для ее реализации необходима разработка ряда законов РФ и субъектов РФ, а также подзаконных актов обоих уровней, которыми должен предусматриваться порядок и критерии отнесения почв к редким и находящимся под угрозой исчезновения, а также порядок

¹ Разгельдеев Н. Т. Правовой режим почв в СССР // Советское государство и право. 1986. № 6. С. 125.

установления режимов использования земельных участков, почвы которых отнесены к редким и находящимся под угрозой исчезновения и занесены в Красную книгу почв РФ или субъекта РФ.

Мероприятия по охране почв и земель предусмотрены рядом специальных законов Российской Федерации и ее субъектов. Например, такие мероприятия предусматриваются Законом об охране окружающей среды. Так, ст. 43 посвящена природоохранным мероприятиям при осуществлении мелиорации земель; ст. 49 устанавливает перечень экологических требований при проведении химизации и т. д. Другие нормативные акты экологического и земельного законодательства конкретизируют и дополняют указанные направления почвоохранных мероприятий:

1. Установлением обязанности сельских товаропроизводителей соблюдать требования в области повышения плодородия земель, проводить мероприятия по охране почв и земель. Под плодородием земель сельскохозяйственного назначения понимается способность почвы удовлетворять потребность сельскохозяйственных культурных растений в питательных веществах, воздухе, воде, тепле, биологической и физико-химической среде и обеспечивать урожай сельскохозяйственных культурных растений. Обеспечение плодородия земель предполагает осуществление производства сельскохозяйственной продукции способами, которые создают условия для воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключают или ограничивают неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду в целях предотвращения деградации земель.

В ходе ведения сельскохозяйственного производства землепользователи обязаны соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных и противоэрозионных мероприятий, а также представлять в установленном порядке в соответствующие органы исполнительной власти сведения об использовании агрохимикатов и пестицидов и т. д. (ст. 1 и ст. 8 Федерального закона РФ от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»).

2. Порядок применения пестицидов и агрохимикатов определяется федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контроль за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами с учетом фитосанитарной, санитарной и экологической обстановки, потребностей растений в агрохимикатах, состояния плодородия земель (почв), а также с учетом рационов животных. Безопасность применения пестицидов и агрохимикатов обеспечивается соблюдением установленных регламентов и правил применения пестицидов и агрохимикатов, исключающих их негативное воздействие на здоровье людей и

окружающую природную среду. Пестициды и агрохимикаты применяются только при использовании специальной техники и оборудования. Применение пестицидов ограниченного использования должно осуществляться на основании разрешений специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти только гражданами, имеющими специальную профессиональную подготовку.¹

3. Закон о мелиорации понимает под мелиорацией земель коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противоэрозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий. Граждане и юридические лица, которые эксплуатируют мелиоративные системы, отдельно расположенные гидротехнические сооружения и защитные лесные насаждения, обязаны содержать указанные объекты в исправном (надлежащем) состоянии и принимать меры по предупреждению их повреждения.

4. Согласно ст. 21 Федерального закона РФ от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», в почвах городских и сельских поселений и сельскохозяйственных угодий содержание потенциально опасных для человека химических и биологических веществ, биологических и микробиологических организмов, а также уровень радиационного фона не должен превышать предельно допустимые концентрации (уровни), установленные санитарными правилами. Содержание территорий городских и сельских поселений, промышленных площадок должно отвечать санитарным правилам.

5. Федеральный закон РФ от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» запрещает захоронение отходов на территориях городских и других поселений, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, а также водоохраных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Наряду с требованиями о соблюдении запретов и нормативов, ст. 13 ЗК РФ предписывает субъектам земельных отношений и совершение активных действий, направленных на охрану земель, в том числе проведение рекультивации земель. Рекультивация земель – комплекс работ, направленных на восстановление продуктивности и народнохозяйственной ценности нарушенных земель, а также на улучшение условий окружающей среды.

Согласно п. 2 ст. 13 ЗК РФ в целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы охраны земель,

¹ См. ст.22 Федерального закона РФ от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510.

включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий. Оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом экологической экспертизы, установленных законодательством санитарно-гигиенических и иных норм и требований.

Нам представляется, что предусмотренная данной нормой оценка состояния земли не может проводиться «с учетом экологической экспертизы». Подобный вывод очевиден в контексте ст.1 Федерального закона РФ «Об экологической экспертизе». Согласно указанной статье экологическая экспертиза – это установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Следовательно, экологическая экспертиза проводится на стадии планируемой деятельности и состоит в оценке представленных проектных документов, из которых текущая или последующая «оценка состояния земель» не вытекает. Такую оценку можно дать по результатам текущего государственного экологического контроля, руководствуясь при этом установленными законодательством санитарно-гигиеническими и иными нормами и требованиями (например, нормативами ПДК), на смену которым в ближайшем будущем придут технические регламенты.

Совсем другое дело – предусмотренная тем же пунктом оценка «эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель», наличие которых в проектной документации является обязательным.

В качестве отдельной разновидности санитарно-гигиенических и экологических требований, направленных на обеспечение, в том числе, и охраны земель, следует назвать установление санитарно-защитных зон и очистных сооружений. Санитарно-защитная зона – это установленный в соответствии с санитарной классификацией для экологически опасных предприятий и иных объектов участок земли, прилегающий к их территории, в целях создания «барьера» между предприятием и жилой застройкой для обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду. В большинстве случаев экологическое и природоресурсовое законодательство прямо запрещает ввод в эксплуатацию, например, животноводческих ферм и других производственных комплексов, не имеющих очистных сооружений и санитарно-защитных зон (ст. 105 ВК РФ).

В соответствии с п. 4 ст. 13 ЗК РФ при проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче

полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель. Указанный комплекс работ по снятию, транспортировке и нанесению плодородного слоя почвы и потенциально плодородных пород на малопродуктивные угодья с целью их улучшения получил название «землевание».

Нормы снятия плодородного слоя почвы, потенциально плодородных слоев и пород (лесс, лессовидные и покровные суглинки и др.) устанавливаются при проектировании в зависимости от уровня плодородия нарушаемых почв с учетом заявок и соответствующих гарантий со стороны потребителей на использование потенциально плодородных слоев и пород. Снятый верхний плодородный слой почвы используется для рекультивации нарушенных земель или улучшения малопродуктивных угодий. Использование плодородного слоя почвы для целей, не связанных с сельским и лесным хозяйством, допускается только в исключительных случаях, при экономической нецелесообразности или отсутствии возможностей его использования для улучшения земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда.

Для озеленения и благоустройства территорий населенных пунктов и других целей, не связанных с сельским и лесным хозяйством, преимущественно используются соответствующие санитарно-гигиеническим и экологическим требованиям потенциально плодородные слои и породы, а также плодородный слой почвы, снимаемый в черте населенных пунктов при проведении строительных и иных работ.

В целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель, порядок проведения которой определяется Постановлением Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель». В соответствии с данным нормативно-правовым актом, допускается консервация земель, подвергшихся негативным (вредным) воздействиям, в результате которых происходят деградация земель и ухудшение экологической обстановки, а также загрязненных земель, использование которых приводит к негативному воздействию на здоровье человека, в том числе:

а) земель, подвергшихся водной и ветровой эрозии, воздействию селей, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, а также земель в районах Крайнего Севера, занятых оленьими пастбищами, с сильно нарушенным почвенно-растительным покровом;

б) земель, имеющих просадки поверхности вследствие использования недр или естественных геологических процессов;

в) земель, загрязненных радиоактивными веществами, нефтью и нефтепродуктами, тяжелыми металлами и другими токсичными химическими веществами, биологическими веществами и микроорганизмами свыше предельно допустимых концентраций вредных веществ (микроорганизмов), включая земли, на которых в результате радиоактивного, химического или

биогенного загрязнения не обеспечивается производство продукции, соответствующей требованиям, установленным законодательством РФ.

Предложения по консервации земель, находящихся в федеральной собственности, рассматриваются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, земель, находящихся в собственности субъектов РФ – органами исполнительной власти субъектов РФ, земель, находящихся в муниципальной собственности – органами местного самоуправления, которые принимают решения о консервации земель в пределах своей компетенции.

Решения о консервации земель, находящихся в частной собственности, принимаются в отношении земель сельскохозяйственного назначения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а в отношении земель иного целевого назначения - органами местного самоуправления.

Земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с принятым решением об их консервации, сохраняются за их правообладателями либо переводятся в земли запаса в случаях, установленных законодательством Российской Федерации. Органы исполнительной власти Российской Федерации, ее субъектов, и органы местного самоуправления, принявшие решение о консервации земель, информируют о принятом решении органы, осуществляющие ведение государственного земельного кадастра и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Таким образом, охрана земель – это совокупность предусмотренных нормами права организационных, экологических, экономических и иных мер, направленных на сохранение, восстановление и улучшение качества земель всех категорий как составной и неотъемлемой части окружающей среды в интересах обеспечения ее благоприятного состояния. В самом общем виде система землеохранных мероприятий состоит из трех направлений: сохранение земли, т. е. недопущение ухудшения ее качественных показателей; восстановление качества земель (посредством рекультивации); улучшение состояния земель (посредством мелиорации).

Вопросы для самоконтроля:

1. Укажите основные особенности правового режима земель сельскохозяйственного назначения.
2. Назовите субъекты права сельскохозяйственного землепользования.
3. Каковы основные принципы осуществления оборота земель сельскохозяйственного назначения?
4. Укажите цели охраны земель в Российской Федерации.
5. Укажите основные субъекты охраны земель в Российской Федерации.

Тема 8. Правовой режим земель населенных пунктов

Вопросы:

1. Понятие и правовой режим земель населенных пунктов
2. Состав земель населенных пунктов и порядок их использования
3. Состав градостроительной документации

Вопрос 1. Понятие и правовой режим земель населенных пунктов

Активное проведение правовой реформы в последние три года обусловили принятие на федеральном уровне многочисленных изменений в регулировании правового режима земель населенных пунктов. Не претендуя на полный охват всех изменений, остановимся на наиболее существенных.

В ст. 7 ЗК РФ земли населенных пунктов выделены в самостоятельную категорию. Федеральным законом от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» название главы 15 ЗК РФ изменено на «Земли населенных пунктов». Законодатель вернулся к прежнему названию – «земли населенных пунктов». При этом следует констатировать, что в ряде других федеральных законов по-прежнему используется термин «поселение», например в Градостроительном кодексе Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ и др.

При этом совершенно очевидно, что термин «поселение» употребляется в Градостроительном кодексе РФ в значении населенного пункта.

Статья 83 ЗК РФ иначе сформулирована и сокращена до двух пунктов, вместо трех прежних. В пункте первом данной статьи ЗК РФ определено, что под землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. При этом из понятия исключены упоминания о городских и сельских поселениях и то, что они отделены чертой от земель других категорий, хотя суть прежней редакции сохранена. Именно из-за своего

¹ См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1), ст. 16; Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

предназначения данная категория земель является самостоятельной и к тому же одной из наиболее востребованных.

Правовой режим земель населенных пунктов представляет собой установленный нормами земельного, градостроительного и другого законодательства порядок использования и охраны земельных участков в пределах границы населенного пункта, определяющий права и обязанности субъектов прав на земельные участки посредством градостроительного планирования, территориального зонирования и регулирования застройки в целях обеспечения благоприятной среды жизнедеятельности и устойчивого развития населенного пункта. Главная цель всех перечисленных мероприятий – компактно разместить разнородные объекты, порой трудно совместимые друг с другом (например, промышленное производство и жилье, сложные подземные и воздушные системы, коммуникации, связь, энергоснабжение и др.), и обеспечить их функционирование при соблюдении экологических, санитарных, противопожарных, архитектурно-градостроительных, технических и т.п. норм.

На данную категорию земель принцип приоритета земель сельскохозяйственного назначения не распространяется. Здесь действует приоритет генерального плана развития. При застройке населенного пункта должны учитываться интересы настоящих и будущих поколений, поэтому использование земель населенных пунктов осуществляется соблюдением градостроительных регламентов, правил землепользования и застройки. Все земли в границах населенного пункта находятся в сфере управления органов государственной власти, органов местного самоуправления этих населенных пунктов.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения по использованию и охране земель населенных пунктов, градостроительной деятельности являются Конституция РФ, Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, федеральные законы, постановления Правительства РФ, принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, нормативные правовые акты органов местного самоуправления в пределах своих полномочий, нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти.

К регулированию градостроительных отношений наряду с земельным законодательством применяется лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иное законодательство Российской Федерации, если данные отношения не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности (п. 3 ст. 4 ГрК РФ).

Следует выделить также международно-правовой уровень регулирования данных отношений, например, 4 июня 1999 года была принята в Минске, а 4 декабря 2000 года вступила в силу для России Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств.¹

По пункту 2 статьи 83 ЗК РФ «границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Границы городских, сельских населенных пунктов не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы, а также пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам».

Согласно ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к типам муниципальных образований относятся: сельские поселения, городские поселения, поселения, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения, муниципальное образование, межселенная территория (ст. 2 п. 1), соответственно определяются и полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности (ст. 8 ГрК).

В Федеральном законе от 28 декабря 2004 года № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» в ст. 1 дается понятие каждого из типов муниципальных образований: «Сельское поселение – это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

городское поселение - это город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Территория субъекта Российской Федерации разграничивается между населенными пунктами».

Установление или изменение границы населенного пункта влечет за собой перевод земель населенного пункта или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо перевод земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов.

Согласно статьи 84 ЗК РФ установлением или изменением границ населенных пунктов является:

¹ Об утверждении Градостроительной хартии Содружества Независимых Государств : Постановление Правительства РФ от 22.11.2000 № 880 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 48, ст. 4700.

утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования;

утверждение или изменение схемы территориального планирования муниципального района, отображающей границы сельских населенных пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях).

Утверждение изменения границ городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя осуществляется по решению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Для решения вопроса о включении земельного участка в границы населенного пункта либо исключении земельного участка из границ населенного пункта или об изменении вида разрешенного использования земельного участка орган местного самоуправления проводит публичные слушания, за исключением случая включения земельного участка в границы населенного пункта в целях жилищного строительства или рекреационного использования.

При этом следует иметь в виду, что включение земельных участков в границы населенных пунктов не влечет за собой прекращение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Сведения о кадастровых номерах земельных участков, включенных в границы населенных пунктов или исключенных из границ населенных пунктов, направляются в орган регистрации прав для внесения соответствующих изменений в Единый государственный реестр недвижимости (ст. 8 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»¹). Кроме того, настоящим Законом предусмотрены особенности перевода земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного, водного фонда в случаях установления или изменения границы населенных пунктов (ст.ст. 7, 10, 11, 12). Земельные участки, расположенные в границах населенного пункта, подлежат отнесению к землям населенного пункта, а вне границы населенного пункта – к определенной категории земель в зависимости от документально подтвержденного фактического использования земельного участка.

Поскольку земли населенных пунктов находятся в ведении органов государственной власти, органов местного самоуправления, они планируют, зонируют и организуют использование и охрану своих земель.

¹ О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую : федеральный закон Российской Федерации от 21.12.2004 № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (часть 1), ст. 5276.

Эти же органы ведут государственный учет земель и контроль за их правильным использованием и охраной. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности определены ст.ст. 6, 7, 8 ГрК РФ.

К полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности относятся, например:

подготовка и утверждение документов территориального планирования городских округов;

утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городских округов;

утверждение правил землепользования и застройки городских округов;

утверждение подготовленной на основе документов территориального планирования городских округов документации по планировке территории;

выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях городских округов;

ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях городских округов;

принятие решений о развитии застроенных территорий.

Перечисленные полномочия направлены на обеспечение благоприятных условий проживания населения, а также создания банков данных о состоянии территорий, населенных пунктов и ведения градостроительного (территориального) кадастра.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения относятся, например:

утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории;

выдача разрешений на строительство;

выдача разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения;

утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений;

резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения и др.

Также в пределах своих полномочий органы государственной власти вправе устанавливать:

- порядок осуществления градостроительной деятельности на своих территориях;
- обеспечивают защиту прав и охраняемых законом интересов ее участников;
- контролируют соблюдение нормативных актов в области финансирования градостроительной деятельности, результаты экспертизы и реализацию градостроительной документации;
- согласовывают вопросы формирования промышленных, рекреационных и других функциональных зон и объектов, использования природных ресурсов, охраны историко-культурного наследия и окружающей среды.

В свою очередь, органы местного самоуправления в соответствии с согласованной и утвержденной в установленном порядке градостроительной документацией обеспечивают:

- реализацию в установленные сроки;
- соблюдение градостроительных нормативов и экологических требований, установленных федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ.

В понятие градостроительной деятельности входит деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства (п. 1 ст. 1 ГрК РФ).

Вопрос 2. Состав земель населенных пунктов и порядок их использования

Право пользования землями населенных пунктов, муниципальных образований является сложным и многогранным. Это право характеризуется тесной связью земельных и имущественных отношений, связано с целым комплексом прав пользователей не только на земельный участок, но и на объекты недвижимости, которые возведены на этом участке.

Сложность и специфика земельных отношений в населенных пунктах, муниципальных образованиях состоит в том, что они связаны с имущественными правоотношениями, с правом собственности или правом владения зданиями, строениями и сооружениями. Причем эта связь выражается в следующем: во-первых, земельный участок может предоставляться для застройки, размещения зданий, строений, сооружений или каких-либо иных имущественных объектов. Поэтому пользователь участком здесь выступает в двух качествах:

1) землепользователь, землевладелец, собственник участка, затем как собственник или владелец строений, сооружений;

2) земельный участок предоставляется (приобретается) с имеющимися на нем строениями или сооружениями для их последующей эксплуатации, реконструкции (или сноса). Земельные и имущественные отношения в данном случае также тесно переплетаются.

Сложность при формировании понятия рационального использования земель населенных пунктов, муниципальных образований заключается в том, что в их состав входит несколько различных по своему режиму видов земельных угодий. Однако, несмотря на различный состав этих земель, их объединяет то, что они являются пространственным базисом для функционирования населенных пунктов, муниципальных образований.

Для выявления сущности рационального использования земель поселений необходимо раскрыть содержание наиболее эффективного использования отдельных их видов. Проблема рационального использования земель населенных пунктов, муниципальных образований имеет ряд аспектов – градостроительный, экологический, экономический, социальный, исторический и юридический.

Рациональное использование земель населенных пунктов, муниципальных образований означает эффективное их использование в целом и каждого вида в отдельности в соответствии с их целевым назначением, установление оптимального количественного и качественного соотношения между отдельными видами, так например:

обеспечить рациональное размещение жилых зданий, учреждений, предприятий (организаций), сеть дорог, площадей, парков, бульваров, зеленых насаждений в соответствии с научно обоснованными нормами;

эффективное использование сельскохозяйственных угодий, а также земель промышленности и иного специального назначения;

санитарную охрану городских лесов, водоемов и окружающей среды.

В конечном счете все это призвано повышать эффективность капитальных вложений, направленных в градостроительство и развитие соответствующих территорий.

Как указывалось выше, в результате градостроительного зонирования определяются территориальные зоны. Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия могут не совпадать с границами территориальных зон.

В соответствии с действующим законодательством РФ границы территориальных зон могут устанавливаться:

по линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений;

красным линиям;

границам земельных участков;

границам населенных пунктов в пределах муниципальных образований;

границам муниципальных образований, в том числе границам внутригородских территорий городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

естественным границам природных объектов;

иным границам.

Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

Действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки:

в границах территорий памятников и ансамблей, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, а также в границах территорий памятников или ансамблей, которые являются вновь выявленными объектами культурного наследия;

в границах территорий общего пользования;

занятые линейными объектами;

предоставленные для добычи полезных ископаемых.

В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются:

виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;

предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Ограничения на использование территорий для осуществления градостроительной деятельности устанавливаются в таких зонах, как:

зоны охраны объектов культурного наследия;

зоны особо охраняемых природных территорий;

санитарно-защитные зоны;

водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы;

зоны санитарной охраны источников водоснабжения;

зоны залегания полезных ископаемых;

зоны чрезвычайных экологических ситуаций;

зоны с экстремальными природно-климатическими условиями;

в иных зонах.

Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства. В пределах территориальных зон могут устанавливаться подзоны с одинаковыми видами разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, но с различными предельными (минимальными и (или) максимальными) размерами земельных участков и предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства и сочетаниями таких размеров и параметров.

Земли, находящиеся за границами населенных пунктов, составляющие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию и не входящие в состав земель иных поселений, могут включаться в состав пригородных зон.

В пригородных зонах выделяются территории сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города.

Границы и правовой режим пригородных зон утверждаются и изменяются законами субъектов РФ. Границы и правовой режим

пригородных зон городов федерального значения утверждаются и изменяются федеральными законами.

Пригородные зоны могут устанавливаться лишь на межселенных территориях. Существование пригородных зон связано с необходимостью поддержания жизнеобеспечения и развития соответствующего города. Пространство вблизи него может использоваться в целях дополнительного снабжения городского населения продовольствием благодаря ведению сельского хозяйства; рост городского населения и развитие хозяйственной деятельности приводит к расширению городских границ, и в этом смысле пригородные зоны представляют собой резерв для увеличения территории города; пригородные зоны являются местом отдыха городского населения, могут выполнять иные функции в интересах города.

Право пользования землями жилой и общественно-деловой застройки.

Земельные участки в составе жилых зон предназначены для застройки жилыми зданиями, а также объектами культурно-бытового и иного назначения. Жилые зоны могут предназначаться для индивидуальной жилой застройки, малоэтажной смешанной жилой застройки, среднеэтажной смешанной жилой застройки и многоэтажной жилой застройки, а также иных видов застройки согласно градостроительным регламентам. Кроме земель, находящихся под строениями, к этим землям относятся придомовые территории и приусадебные участки.

В жилых зонах допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, объектов дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду.

В состав жилых зон могут включаться также территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства.

Общественно-деловые зоны предназначены для размещения объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, социального и коммунально-бытового назначения, предпринимательской деятельности, объектов среднего профессионального и высшего профессионального образования, административных, научно-исследовательских учреждений, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, объектов делового, финансового назначения, иных объектов, связанных с обеспечением жизнедеятельности граждан.

В состав общественно-деловых зон могут включаться:

- зоны делового, общественного и коммерческого назначения;
- зоны размещения объектов социального и коммунально-бытового назначения;
- зоны обслуживания объектов, необходимых для осуществления производственной и предпринимательской деятельности;
- общественно-деловые зоны иных видов.

В перечень объектов капитального строительства, разрешенных для размещения в общественно-деловых зонах, могут включаться жилые дома, гостиницы, подземные или многоэтажные гаражи.

Земли жилой и общественно-деловой застройки предоставляются различным организациям и учреждениям для строительства и эксплуатации промышленных, жилых, культурно-бытовых и других строений и сооружений, а также гражданам для индивидуального жилищного строительства.

Заказчикам жилищного, культурно-бытового и коммунального строительства земельный участок предоставляется во временное пользование только на время строительства. По окончании строительства одновременно с передачей гражданам, предприятиям, организациям и учреждениям возведенных строений и сооружений для их эксплуатации администрация города предоставляет им в бессрочное пользование земельные участки (или в собственность – в случаях, предусмотренных законом).

Органы исполнительной власти и органы местного самоуправления могут объявить конкурс или аукцион по предоставлению незанятых земельных участков под застройку не ранее, чем будет утверждена, объявлена и зарегистрирована в государственном кадастре объектов недвижимости зона отчуждения земельных участков и другой недвижимости, на каком бы праве владения земельные участки ни находились у граждан и юридических лиц, и не ранее выкупа их недвижимости.

Конкретные размеры участков определяются исходя из объема и вида строительства, а также из обеспеченности данного населенного пункта свободными землями в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами и проектно-технической документацией.

Придомовые земельные участки многоквартирных жилых домов, находящихся в государственной или муниципальной собственности (либо частично приватизированных), являются государственной или муниципальной собственностью, если иное не предусмотрено федеральным законом, и предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование организациям, осуществляющим управление указанными домами.

При создании единого комплекса имущества в жилищной сфере при приватизации всех жилых и нежилых помещений и образовании при этом

ТСЖ придомовые земельные участки передаются данному товариществу в постоянное (бессрочное) пользование или аренду в соответствии с законами субъектов РФ.

Порядок пользования придомовыми земельными участками многоквартирных жилых домов определяется ЖК РФ, законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, а также уставом ТСЖ.

Предприятия, учреждения, организации, а также граждане могут использовать отведенный им земельный участок только для разрешенного вида использования (строительства, обслуживания зданий (сооружений) и др.). Назначение, тип, размеры, а также характеристика зданий (сооружений), которые должны быть возведены, устанавливаются в документах об отводе земельного участка и в разрешении на строительство, полученном в установленном порядке. Вопросы получения разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства (реконструкции) объектов капитального строительства решаются в соответствии со ст. 40 ГрК РФ.

Возведенные строения признаются принадлежащими соответствующим землепользователям на праве собственности, оперативного управления или пользования. Право пользования предоставленными им земельными участками неотделимо от права собственности на строения, находящиеся на этих участках, и прекращается с прекращением права собственности на строения.

На землях населенных пунктов при переходе права собственности на строение переходит также и право землепользования, собственности на земельный участок или его часть. При переходе права собственности на строение к нескольким собственникам, а также при переходе права собственности на часть строения земельный участок переходит в общее пользование собственников строения. Прекращение права пользования физическими и юридическими лицами земельными участками может иметь место лишь по основаниям, указанным в законе.

Граждане и юридические лица, получившие земельные участки в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, аренду из государственных и муниципальных земель или в результате сделок с недвижимостью, вправе осуществлять снос или реконструкцию приобретенных ими зданий, строений, сооружений в соответствии с градостроительным, жилищным законодательством, законодательством об охране природы и культурного наследия и другим законодательством при условии выполнения обязательств обременения земельных участков.

Право начала строительства наступает после согласования и утверждения в установленном порядке его проекта, получения разрешения на строительство от органов исполнительной власти или органов местного самоуправления в зависимости от принадлежности земель.

На земельных участках, предоставленных в срочное пользование, допускаются временные постройки, подлежащие по истечении срока сносу за счет средств владельца.

Право пользования землями общего пользования

Земли общего пользования в городах, поселках и сельских поселениях состоят из земель, используемых в качестве путей сообщения (площади, улицы, переулки, проезды, дороги, набережные), для удовлетворения культурно-бытовых потребностей населения (парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водоемы, пляжи), полигонов для захоронения неутилизированных промышленных отходов, полигонов бытовых отходов и мусороперерабатывающих предприятий и других земель, служащих для удовлетворения нужд города, поселка, сельского поселения.

На землях общего пользования разрешается возведение капитальных строений и сооружений в соответствии с целевым назначением этих земель, а также временных строений и сооружений облегченного типа (палатки, киоски и т.п.), но без ущерба для целевого назначения.

Земельные участки на улицах, проездах, бульварах, скверах, парках могут предоставляться во временное пользование (аренду) государственным, коммерческим организациям, гражданам для размещения на них торговых павильонов, киосков, ларьков и т.д.

Земли общего пользования, как правило, не закрепляются за отдельными пользователями, а эксплуатируются для удовлетворения различных потребностей всего городского населения. Использование их по прямому назначению может осуществляться всеми гражданами без каких-либо ограничений. Такое пользование является, как правило, бесплатным.

Производство на землях общего пользования каких-либо специальных работ, препятствующих их использованию по прямому назначению (закрытие улиц, проездов и пр.), допускается лишь с особого разрешения в каждом случае местных органов самоуправления.

Земельные участки общего пользования не подлежат приватизации.

Право пользования землями, занятыми промышленными, коммунально-складскими и иными производственными объектами

Земельные участки в составе производственных зон предназначены для застройки промышленными, коммунально-складскими, иными предназначенными для этих целей производственными объектами согласно градостроительным регламентам.

Благоустройство таких территорий осуществляется за счет собственников производственных объектов. В санитарно-защитной зоне промышленных, коммунально-складских объектов не допускается размещение жилых домов, дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, учреждений здравоохранения и отдыха, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений,

садоводческих, дачных и огородных кооперативов, а также производство сельскохозяйственной продукции.

Предоставление предприятиям, организациям и учреждениям земельных участков для промышленной разработки общераспространенных полезных ископаемых производится после оформления горного отвода. Местоположение и площадь предоставленного земельного участка устанавливаются в зависимости от расположения горного отвода, способа, условий и сроков разработки общераспространенных полезных ископаемых.

Земли, занятые мусороперерабатывающими предприятиями, торфяниками, каменоломнями, песчаными карьерами и другими разработками общераспространенных полезных ископаемых, используются путем предоставления их в пользование, в том числе аренду, учреждениям, предприятиям и организациям. Условия пользования устанавливаются органы местного самоуправления (их администрация).

Право пользования землями в составе зон инженерной и транспортной инфраструктур

Земельные участки в составе зон инженерной и транспортной инфраструктур предназначены для застройки объектами железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, инженерной инфраструктуры, а также объектами иного назначения согласно градостроительным регламентам.

Для предотвращения вредного воздействия таких сооружений и коммуникаций на среду жизнедеятельности предусмотрены необходимые расстояния от них до территорий жилых, общественно-деловых и рекреационных земель и другие требования в соответствии с государственными градостроительными нормативами и правилами, а также со специальными нормативами и правилами застройки.

Земли в границах отвода подобных объектов и их санитарно-защитных зон подлежат благоустройству с учетом технических и эксплуатационных характеристик таких сооружений и коммуникаций. Обязанности по благоустройству указанных земель возлагаются на собственников сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования.

Объекты, эксплуатация которых оказывает прямое вредное воздействие на безопасность населения, размещаются за пределами городских и сельских поселений.

Указанные земли предоставляются как в бессрочное, так и во временное пользование (аренду). Размещение на этих землях построек и сооружений, а также проведение работ по благоустройству осуществляется по согласованию с городскими, поселковыми, сельскими органами местного самоуправления и их администрацией.

Пользование землями транспорта в составе зон инженерной и транспортной инфраструктур влечет за собой, как правило, ограничение прав смежных землепользователей.

Право пользования землями сельскохозяйственного использования

В состав земель населенных пунктов входят земельные участки отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к зонам сельскохозяйственного использования.

В состав зон сельскохозяйственного использования могут включаться:

зоны сельскохозяйственных угодий – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.);

зоны, занятые зданиями, строениями и сооружениями сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

Земли сельскохозяйственного использования в поселениях используются в целях ведения сельскохозяйственного производства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами населенных пунктов и правилами землепользования и застройки.

Правовой режим земель сельскохозяйственного использования в населенных пунктах имеет сложный характер. С одной стороны, эти земли входят в состав земель населенных пунктов, которые предназначены для обслуживания нужд промышленности, бытовых и хозяйственных нужд, а с другой – используются для сельскохозяйственных целей.

В сельской местности сельскохозяйственные угодья пользуются приоритетом перед всеми другими землями в земельном фонде и, напротив, в населенных пунктах указанные земли подобным приоритетом не пользуются, а служат резервом для других видов земель городов.

Все земли сельскохозяйственного использования в населенных пунктах закрепляются (на разных условиях) за отдельными пользователями: предприятиями, организациями, коллективами граждан и гражданами.

Земли сельскохозяйственного использования и другие угодья находятся в ведении органов местного самоуправления (их администрации).

На землях сельскохозяйственного использования могут быть организованы также сельскохозяйственные предприятия, имеющие своей целью снабжение городского населения сельхозпродукцией. К числу таких предприятий относятся, в частности, парниково-тепличные комбинаты, крестьянские (фермерские) хозяйства и др.

На указанных землях могут быть организованы подсобные хозяйства местных предприятий (организаций), а также кооперативных и

общественных организаций. Отвод земель сельскохозяйственного использования производится по решению соответствующих органов местного самоуправления (их администрации).

Право пользования землями особо охраняемых территорий

В пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. Земельные участки, включенные в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными ст.ст. 94–100 ЗК РФ.

Земельные участки, на которых находятся объекты, не являющиеся памятниками истории и культуры, но расположенные в границах зон охраны памятников истории и культуры, используются в соответствии с градостроительными регламентами, установленными с учетом требований охраны памятников истории и культуры.

Земли населенных пунктов, занятые лесами, служат целям охраны ландшафтов, растительного и животного мира, сохранения окружающей среды.

Земли, занятые городскими лесами, способствуют улучшению микроклимата, организации отдыха, удовлетворению культурно-эстетических потребностей населения, защите территорий от водной и ветровой эрозии.

Леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях, лесопарковые зоны, городские леса, зеленые зоны и ряд других категорий лесов (ст. 102 ЛК РФ) относятся к защитным лесам.¹ В этих лесах запрещена хозяйственная добыча древесины и допускается лишь вырубка ее в целях ухода, удаления больных и сухостойных деревьев или так называемая санитарная рубка. Иначе говоря, промышленная рубка древесины здесь не производится, а осуществляются только уход за лесом, лесовосстановительные рубки, которые сохраняют и усиливают полезные свойства каждого участка и леса в целом. Размер подобных рубок в каждом отдельном случае должен быть тщательно обоснован. Разрешается также уборка валежника, сухостоя, поврежденных и больных деревьев и другие работы, обеспечивающие защиту деревьев и лесных насаждений от болезней и повреждений. Любая деятельность на указанных землях, противоречащая их целевому назначению, запрещается.

В состав зон рекреационного назначения могут включаться зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками,

¹ Лесной кодекс Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50, ст. 5278.

городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

Зоны военных объектов предназначены для размещения объектов Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, для размещения которых устанавливается особый режим. Порядок использования этих земель и режимных зон в пределах населенных пунктов устанавливается специальными уполномоченными государственными органами.

В состав зон специального назначения могут включаться зоны, занятые кладбищами, крематориями, скотомогильниками, объектами размещения отходов потребления и иными объектами, размещение которых может быть обеспечено только путем выделения указанных зон и недопустимо в других территориальных зонах.

Следует отметить, что органами местного самоуправления могут устанавливаться и другие виды территориальных зон, выделяемые с учетом функциональных зон и особенностей использования земельных участков и объектов капитального строительства.

В заключении можно вкратце охарактеризовать каждую зону земель населенных пунктов. Так, право пользования землями населенных пунктов, муниципальных образований является сложным и многогранным.

Земли общего пользования в городах, поселках и сельских поселениях состоят из земель, используемых в качестве путей сообщения, для удовлетворения культурно-бытовых потребностей населения, полигонов для захоронения неутилизованных промышленных отходов и др.

Земельные участки в составе производственных зон предназначены для застройки промышленными, коммунально-складскими, иными предназначенными для этих целей производственными объектами согласно градостроительным регламентам.

Земельные участки в составе зон инженерной и транспортной инфраструктур предназначены для застройки объектами железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, инженерной инфраструктуры, а также объектами иного назначения согласно градостроительным регламентам.

В состав земель населенных пунктов входят земельные участки отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к зонам сельскохозяйственного использования. Также в пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение.

Вопрос 3. Состав градостроительной документации

В качестве универсального и единого градостроительного документа выступает генеральный план соответствующей административной единицы. В составе генерального плана выделяют следующие элементы:

- 1) положение о территориальном планировании;
- 2) карта планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа;
- 3) карта границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа;
- 4) карта функциональных зон поселения или городского округа.

Рассмотрим каждый из них. Так, материалы территориального планирования направлены на определение назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Документами территориального планирования Российской Федерации являются схемы территориального планирования Российской Федерации в области:

- 1) развития федерального транспорта, путей сообщения, информации и связи;
- 2) обороны страны и безопасности государства;
- 3) развития энергетики;
- 4) развития и размещения особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- 5) защиты территорий двух и более субъектов Российской Федерации, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий;
- 6) развития космической деятельности;
- 7) естественных монополий;
- 8) в иных предусмотренных законодательством Российской Федерации областях.

Схемы территориального планирования Российской Федерации могут включать в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения, в том числе:

- 1) объектов федеральных энергетических систем;
- 2) объектов использования атомной энергии;
- 3) объектов обороны и безопасности;
- 4) объектов федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи;

- 5) объектов, обеспечивающих космическую деятельность;
 - 6) объектов, обеспечивающих статус и защиту Государственной границы Российской Федерации;
 - 7) линейных объектов, обеспечивающих деятельность субъектов естественных монополий;
 - 8) иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами полномочий Российской Федерации и выполнения международных обязательств Российской Федерации;
- градостроительное зонирование. Градостроительное зонирование осуществляется путем принятия и реализации правил землепользования и застройки.

Правила землепользования и застройки разрабатываются в целях:

- 1) создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;
- 2) создания условий для планировки территорий муниципальных образований;
- 3) обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;
- 4) создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Правила землепользования и застройки включают в себя:

- 1) порядок их применения и внесения изменений в указанные правила;
- 2) карту градостроительного зонирования;
- 3) градостроительные регламенты.

На карте градостроительного зонирования устанавливаются границы территориальных зон. Границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне. Формирование одного земельного участка из нескольких земельных участков, расположенных в различных территориальных зонах, не допускается. Территориальные зоны, как правило, не устанавливаются применительно к одному земельному участку.

На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия. Границы указанных зон могут отображаться на отдельных картах.

В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются:

1) виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;

2) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

3) ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом:

1) возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков;

2) функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом поселения, генеральным планом городского округа, схемой территориального планирования муниципального района;

3) определенных Градостроительным кодексом РФ территориальных зон;

4) сложившейся планировки территории и существующего землепользования;

5) планируемых изменений границ земель различных категорий в соответствии с документами территориального планирования и документацией по планировке территории;

6) предотвращения возможности причинения вреда объектам капитального строительства, расположенным на смежных земельных участках.

Границы территориальных зон могут устанавливаться по:

1) линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений;

2) красным линиям;

3) границам земельных участков;

4) границам населенных пунктов в пределах муниципальных образований;

5) границам муниципальных образований, в том числе границам внутригородских территорий городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

6) естественным границам природных объектов;

7) иным границам.

В результате градостроительного зонирования могут определяться различные виды территориальных зон, которые ранее нами были рассмотрены.

Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

Градостроительные регламенты устанавливаются с учетом:

- 1) фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны;
- 2) возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков и объектов капитального строительства;
- 3) функциональных зон и характеристик их планируемого развития, определенных документами территориального планирования муниципальных образований;
- 4) видов территориальных зон;
- 5) требований охраны объектов культурного наследия, а также особо охраняемых природных территорий, иных природных объектов;

Что касается проекта планировки территории, то подготовка данного документа осуществляется с целью выделения элементов планировочной структуры, установления параметров планируемого развития элементов планировочной структуры.

Проект планировки территории состоит из основной части, которая подлежит утверждению, и материалов по ее обоснованию.

Основная часть проекта планировки территории включает в себя:

- 1) чертеж или чертежи планировки территории, на которых отображаются:
 - а) красные линии;
 - б) линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктур;
 - в) границы зон планируемого размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, иных объектов капитального строительства;
- 2) положения о размещении объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, а также о характеристиках планируемого развития территории, в том числе плотности и параметрах застройки территории, и характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории.

Подготовка проектов межевания территорий осуществляется применительно к застроенным и подлежащим застройке территориям,

расположенным в границах элементов планировочной структуры, установленных проектами планировки территорий.

Подготовка проектов межевания застроенных территорий осуществляется в целях установления границ застроенных земельных участков и границ незастроенных земельных участков. Подготовка проектов межевания подлежащих застройке территорий осуществляется в целях установления границ незастроенных земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства, а также границ земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения.

Проект межевания территории включает в себя чертежи межевания территории, на которых отображаются:

1) красные линии, утвержденные в составе проекта планировки территории;

2) линии отступа от красных линий в целях определения места допустимого размещения зданий, строений, сооружений;

3) границы застроенных земельных участков, в том числе границы земельных участков, на которых расположены линейные объекты;

4) границы формируемых земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства;

5) границы земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;

6) границы территорий объектов культурного наследия;

7) границы зон с особыми условиями использования территорий;

8) границы зон действия публичных сервитутов.

В составе проектов межевания территорий осуществляется подготовка градостроительных планов земельных участков.

Подготовка градостроительных планов земельных участков осуществляется применительно к застроенным или предназначенным для строительства, реконструкции объектов капитального строительства земельным участкам.

Подготовка градостроительного плана земельного участка осуществляется в составе проекта межевания территории или в виде отдельного документа. В градостроительном плане земельного участка указываются:

1) границы земельного участка;

2) границы зон действия публичных сервитутов;

3) минимальные отступы от границ земельного участка в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;

4) информация о градостроительном регламенте (в случае если на земельный участок распространяется действие градостроительного регламента). При этом в градостроительном плане земельного участка, за исключением случаев предоставления земельного участка для государственных или муниципальных нужд, должна содержаться информация о всех предусмотренных градостроительным регламентом видах разрешенного использования земельного участка;

5) информация о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке (в случаях, если на земельный участок не распространяется действие градостроительного регламента или для земельного участка не устанавливается градостроительный регламент);

6) информация о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства, объектах культурного наследия;

7) информация о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (далее – технические условия);

8) границы зоны планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд.

Таким образом подводя итог к выше изложенному свидетельствует об активном проведении правовой реформы, которая обусловлена принятием на федеральном уровне многочисленных изменений в регулировании правового режима земель населенных пунктов.

Вопросы для самоконтроля:

1. Укажите понятие земель населенных пунктов.
2. В чем состоят особенности правового режима населенных пунктов?
3. Как зонировается территория населенных пунктов?
4. Какого значения зонирования территории населенных пунктов?
5. Что понимается под чертой городских, сельских поселений и какой порядок ее установления?
6. Как определяются границы поселения?
7. Перечислите элементы генерального плана развития территории?
8. Назовите порядок определения границ территориальных зон?

Тема 9. Правовой режим земель промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного специального назначения

Вопросы:

1. Понятие и общая характеристика правового режима земель промышленности и иного специального назначения
2. Правовой режим земель промышленности, земель для разработки недр, земель транспорта
3. Правовой режим земель энергетики, связи, земель обороны, безопасности и иного специального назначения

Вопрос 1. Понятие и общая характеристика правового режима земель промышленности и иного специального назначения

Землями промышленности, землями для разработки недр, землями энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землями для обеспечения космической деятельности, землями обороны, безопасности и землями иного специального назначения (далее – земли промышленности и иного специального назначения) признаются земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов указанных направлений деятельности, осуществления иных специальных задач и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Согласно ЗК РФ земли промышленности и иного специального назначения в зависимости от характера специальных задач, для решения которых они используются или предназначены, подразделяются на следующие основные виды:

- земли промышленности;
- земли энергетики;
- земли транспорта;
- земли связи, радиовещания, телевидения, информатики;
- земли для обеспечения космической деятельности;
- земли обороны и безопасности;
- земли иного специального назначения.

Исчерпывающего перечня указанных земель нет. Земли промышленности и иного специального назначения, занятые федеральными энергетическими системами, объектами использования атомной энергии, федеральным транспортом, путями сообщения, объектами федеральной информатики и связи, объектами,

обеспечивающими космическую деятельность, объектами обороны и безопасности, объектами оборонного производства, объектами, обеспечивающими статус и защиту Государственной границы РФ, другими объектами, отнесенными к ведению Российской Федерации в соответствии со ст. 71 Конституции РФ, являются федеральной собственностью.

Особенности правового режима земель промышленности и иного специального назначения.

Земли промышленности и иного специального назначения располагаются за границами населенных пунктов и могут предоставляться в безвозмездное срочное пользование для сельскохозяйственного производства и иного использования (ст. 24 ЗК РФ).

В связи с тем, что земли промышленности и иного специального назначения располагаются, в частности, среди земель сельскохозяйственного назначения, необходимо соблюдение такого режима использования этих земель, который исключает негативное воздействие на сельскохозяйственное производство.

Для размещения объектов промышленности и иного специального назначения должны предоставляться в первую очередь несельскохозяйственные земли, а также земли, непригодные для сельского хозяйства, а при отсутствии таковых – угодья худшего качества. Предоставление земель для указанных целей за счет сельскохозяйственных угодий может производиться лишь в случае особой необходимости и при условии, что в данной местности нет других земель, которые могут быть использованы для указанных целей.

В связи с тем, что строительство объектов специального назначения осуществляется достаточно длительное время, отвод земельных участков осуществляется, как правило, по частям, с учетом очередности строительства и фактического освоения земель.

Размеры земельных участков, предоставленных для указанных целей, определяются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами или проектно-технической документацией.

Особенность правового режима земель промышленности и иного специального назначения состоит в множественности органов ведомственного управления ими.

Субъектами права пользования землями промышленности и иного специального назначения являются государственные предприятия (организации), а также граждане и юридические лица.

Характерным для земель промышленности и иного специального назначения является установление во многих случаях зон с особыми условиями землепользования и землевладения, а также и права собственности. В состав земель промышленности и иного специального

назначения в целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации объектов промышленности, энергетики, особо радиационно-опасных и ядерно-опасных объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, транспортных и иных объектов могут включаться охранные, санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования земель.

Земельные участки из состава земель промышленности и иного специального назначения, которые включены в состав зон с особыми условиями использования земель, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, но в их границах может быть введен особый режим их использования, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон.

Особенности правового режима этих земель учитываются при проведении зонирования территорий.

Порядок использования отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения, а также установления зон с особыми условиями использования земель данной категории, если иное не установлено ЗК РФ, определяется:

в отношении указанных земель, находящихся в федеральной собственности, – Правительством РФ;

в отношении указанных земель, находящихся в собственности субъектов РФ, – органами исполнительной власти субъектов РФ;

в отношении указанных земель, находящихся в муниципальной собственности, – органами местного самоуправления.

Перевод земель промышленности и иного специального назначения или земельных участков в составе таких земель в другую категорию осуществляется в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Перевод указанных земель или земельных участков в составе этих земель, которые нарушены, загрязнены или застроены зданиями, строениями, сооружениями, подлежащими сносу (в том числе подземными), в другую категорию допускается при наличии утвержденного проекта рекультивации земель.

Перевод земель промышленности и иного специального назначения или земельных участков в составе таких земель, на которых осуществлялась деятельность, связанная с нарушением почвенного слоя, в другую категорию земель допускается только после восстановления нарушенных земель в соответствии с утвержденным проектом рекультивации земель, за исключением случаев, если такой перевод осу-

ществляется по ходатайству исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Здесь необходимо отметить, что в соответствии со ст. 27 ЗК РФ из оборота изъяты земельные участки из состава земель промышленности и иного специального назначения, занятые находящимися в федеральной собственности следующими объектами:

зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы;

объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы ЗАТО;

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

объектами организаций ФСБ России;

объектами организаций федеральных органов государственной охраны;

объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ;

объектами учреждений и органов ФСИН;

воинскими захоронениями;

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

Кроме этого, ограничены в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности следующие земельные участки:

предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд (не указанные выше);

в границах ЗАТО (не указанные выше);

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

предоставленные для нужд связи;

занятые объектами космической инфраструктуры;

расположенные под объектами гидротехнических сооружений;

предоставленные для производства ядовитых веществ, наркотических средств;

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

– объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы ЗАТО.

Земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Вместе с тем охранные зоны изъятых из оборота или ограниченных в обороте указанных земельных участков могут предоставляться гражданам и юридическим лицам для определенного целевого использования с учетом установленного режима.

Земли промышленности и иного специального назначения характеризуются следующими правовыми особенностями.

С экономической точки зрения земли промышленности и иного специального назначения, в отличие от земель сельскохозяйственного назначения, используются не в качестве производительной силы (средства производства), а как пространственный базис, место для расположения средств той для иной деятельности специального характера.

В территориальном отношении земли промышленности и иного специального назначения, в отличие от земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения, не образуют, как правило, единого, масштабного по размерам земельного массива. Эти земли либо вкраплены небольшими участками в земли сельскохозяйственного назначения или земли других категорий, либо проходят через указанные земли узкими полосами (земли железнодорожного, автомобильного, трубопроводного транспорта и пр.).

Особенности государственного управления землями промышленности и иного специального назначения заключаются в том, что здесь деятельность органов управления общей компетенции тесно переплетается с деятельностью ведомственных органов управления этими землями.

Субъектами права пользования землями промышленности и иного специального назначения чаще всего выступают государственные учреждения, предприятия и организации, а также предприниматели, которые осуществляют хозяйственное использование земель. Указанные учреждения, предприятия, организации и предприниматели получают эти земли на праве первичного землепользования.

Возможны случаи нахождения указанных земель в пользовании отдельных общественных организаций. В строго установленных законом

случаях граждане могут получать во вторичное пользование земельные участки из состава этих земель.

Государственные учреждения, предприятия, организации, предприниматели и граждане являются не только субъектами права пользования указанными землями, но в то же время обладают правомочиями внутрихозяйственного управления ими.

На правовой режим земель промышленности и иного специального назначения влияют следующие обстоятельства:

объект, под который предоставлен земельный участок из состава земель промышленности и иного специального назначения;

правовой статус субъектов, использующих данный земельный участок;

особенности земель, на которые распространяется режим земель промышленности и иного специального назначения;

обстановка, которая сложилась в данной местности. Так, при введении в данной местности чрезвычайной экологической ситуации осуществляется прекращение или приостановление деятельности данных объектов, если они отрицательно или неблагоприятно влияют на окружающую среду, на здоровье человека и на его генетический фонд; при придании данной местности статуса зоны 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 промышленности и иного специального назначения сводится к следующему:

строго целевое использование данных земельных участков. Например, земли энергетики нельзя использовать для жилищного и дачного строительства, предпринимательской деятельности, не имеющей отношения к соответствующему целевому использованию этих земель.

Исключением из этого правила могут служить обстоятельства, предусмотренные действующим земельным законодательством или особо оговоренные в целевом назначении указанного земельного участка. Например, право аренды гражданами и юридическими лицами свободных земельных участков на полосах отвода железных дорог в пределах земель железнодорожного транспорта для сельскохозяйственного использования; право аренды или безвозмездного срочного пользования юридическими лицами и гражданами отдельных земельных участков из земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности для

сельскохозяйственного, охотохозяйственного, лесохозяйственного и иного использования;

рациональное использование земель промышленности и иного специального назначения, выражающееся в том, что:

а) при отводе данных участков для возведения объектов должна быть обеспечена максимальная экономия земельной площади под возводимый объект, которая достигается путем введения соответствующих научно обоснованных нормативов (норм отвода);

б) при организации территории должно обеспечиваться рациональное размещение элементов соответствующего объекта. При этом рациональная организация территории предприятий является обязательным условием охраны труда;

в) каждый субъект земельных правоотношений, которому предоставлены земли промышленности и иного специального назначения, обязан осуществлять ее благоустройство, охранные мероприятия, поддерживать их в состоянии, отвечающим целевому назначению (например, в охранных зонах воздушных линий электропередач своевременно проводить на просеках вырубку и кронирование деревьев (лесной растительности), которые могут их повредить);

охрана земель сельскохозяйственного назначения. Каждый объект, возводимый на землях промышленности и иного специального назначения, поскольку значительная часть этих земель расположена в сельской местности, должен отвечать требованиям безопасности для сельскохозяйственного производства. В частности, запрещается ввод в эксплуатацию промышленных и иных объектов, не обеспеченных современными технологиями, сооружениями и установками по очистке, обезвреживанию и утилизации вредных отходов, выбросов и сбросов до уровня предельно допустимых нормативов (ст. 34 Федерального закона «Об охране окружающей среды»¹).

Охрана земель сельскохозяйственного назначения осуществляется уже в ходе отвода земель для несельскохозяйственных нужд, при котором соблюдаются правила:

а) пригодные для нужд сельского хозяйства земли должны отводиться в первую очередь в сельскохозяйственное использование, а для специального несельскохозяйственного использования должны отводиться земли либо непригодные для сельского хозяйства, либо угодья худшего качества;

¹ Об охране окружающей среды : федеральный закон Российской Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2, ст. 133.

б) неиспользуемые земли специального назначения субъекты данного вида землепользования могут передаваться в определенных случаях гражданам и сельскохозяйственным организациям и предприятиям во временное пользование. Иначе говоря, даже при изъятии земель сельскохозяйственного назначения закон предоставляет возможность обеспечивать приоритет сельскохозяйственных целей при наличии возможностей, которые возникают в ходе хозяйственной эксплуатации земель;

– охрана окружающей среды. Предприятия любой формы собственности, производственного профиля и характера деятельности, а также граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность, обязаны принимать эффективные меры по соблюдению технологического режима и выполнению требований по охране природы,

рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды. В этих целях они обязаны обеспечивать соблюдение установленных нормативов качества окружающей природной среды на основе соблюдения экологически безопасных технологий и работ, надежной и эффективной работы очистных сооружений, обеззараживания и утилизации отходов с обязательным проведением мероприятий по охране и воспроизводству природных ресурсов (ст. ст. 34–53 Федерального закона «Об охране окружающей среды»);

– охрана самих объектов, для которых отведены земли промышленного и иного специального несельскохозяйственного назначения, от нарушений со стороны соседствующих объектов и соседних землепользователей. С этой целью применяется введение охранительных зон со специальным режимом, которые:

а) остаются в границах прежних пользователей, находящихся по соседству, не подлежат изъятию у них;

б) наделяются особым режимом использования, направленным на обеспечение уставной производственно-хозяйственной деятельности объектов, находящихся на землях промышленного и иного специального назначения;

в) служат своего рода «буфером», предотвращающим отрицательное воздействие как от соседних землепользователей на земли промышленного и иного специального назначения, так и наоборот. Например, полосы отвода автомобильных дорог не только обеспечивают отдаление сельскохозяйственной деятельности на соседних полях от дороги, гарантируя безопасность движения на ней (от пасущегося скота, к примеру), но и обеспечивают экологическую безопасность для сельского хозяйства (травяной покров вблизи дорог, зараженный вредными

веществами от выхлопных газов, вреден и опасен для потребляющего его скота).

Общий правовой режим земель специального назначения, присущий всем видам входящих в состав этих земель землепользований, действует на каждом из этих видов землепользования в преломлении к специальному режиму, установленному законом для земель промышленности, связи, транспорта и др.

Рассмотрим его подробнее применительно к отдельным видам этих земель.

Таким образом, землями промышленности, землями для разработки недр, землями энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землями для обеспечения космической деятельности, землями обороны, безопасности и землями иного специального назначения признаются земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов указанных направлений деятельности, осуществления иных специальных задач и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Согласно ЗК РФ земли промышленности и иного специального назначения в зависимости от характера специальных задач, для решения которых они используются или предназначены, подразделяются на семь основных видов.

Земли промышленности и иного специального назначения характеризуются присущими им правовыми особенностями

Общий правовой режим земель специального назначения, присущий всем видам входящих в состав этих земель землепользований, действует на каждом из этих видов землепользования в преломлении к специальному режиму, установленному законом для земель промышленности, связи, транспорта и др.

Вопрос 2. Правовой режим земель промышленности, земель для разработки недр, земель транспорта

Правовой режим земель обрабатывающей промышленности

В связи с существенными различиями в правовом режиме использования земли обрабатывающей промышленности следует рассмотреть отдельно от земель добывающей промышленности. Необходимо также иметь в виду, что земли промышленных предприятий, расположенных в пределах городской (поселковой) черты, относятся к категории земель населенных пунктов и в данном вопросе не рассматриваются.

Земли обрабатывающей промышленности предоставляются для размещения и эксплуатации соответствующих предприятий (заводов, фабрик и т.п.). Субъектами права на землю являются государственные, муниципальные и частные промышленные предприятия, а также отдельные граждане, являющиеся индивидуальными предпринимателями.

Земельные участки предоставляются для государственных и муниципальных предприятий на праве бессрочного пользования или аренды, для кооперативных и частных предприятий – на праве аренды или продаются им в собственность. В тех случаях, когда промышленные предприятия приобретаются в порядке приватизации российскими или иностранными гражданами, последние имеют право выкупать земельные участки, необходимые для их обслуживания.

Таким образом, помимо российских граждан и юридических лиц субъектами права собственности или пользования (аренды) землями промышленных предприятий могут быть и иностранные граждане и юридические лица.

Размеры участков, предоставляемых предприятиям обрабатывающей промышленности, определяются в соответствии с проектно-технической документацией. В случае приватизации предприятий размер выкупаемого или предоставляемого участка устанавливается по материалам отвода земель на момент строительства объекта. При предоставлении участка должно соблюдаться требование законодательства об охране земель: предоставляться должны прежде всего земли, непригодные для сельскохозяйственных целей, а при отсутствии такой возможности – сельскохозяйственные угодья худшего качества. В этом случае промышленные предприятия, в пользу которых производилось изъятие земель, обязаны возместить соответствующим сельскохозяйственным предприятиям все убытки, связанные с изъятием, включая упущенную выгоду, а государству – стоимость потерь сельскохозяйственного производства.

Хозяйственное управление землями обрабатывающей промышленности осуществляют те министерства и ведомства, в подчинении которых находятся эти предприятия.

Одновременно с предоставлением участка под объект промышленности решается вопрос о выделении охранной зоны. Необходимость и размеры ее определяются проектом или специальным административным актом. Этим же актом определяется и правовой режим использования земель охранной зоны. Земли охранной зоны могут изыматься из состава земель предприятия, на территории которого размещается промышленный объект, но могут и не изыматься. Это зависит от того, могут ли они быть используемы для прежних целей, или устанавливаемые ограничения исключают такую возможность. В первом случае (ограничение прав землепользователей) промышленные предприятия, в интересах которых устанавливаются охранные зоны, обязаны возместить сельскохозяйственным предприятиям все убытки, включая упущенную выгоду, а государству – стоимость потерь сельскохозяйственного производства.

Права и обязанности промышленных предприятий, как субъектов права на землю, имеют общий для всех собственников земли и землепользователей характер и определяются ст. ст. 40 – 42 ЗК РФ. Они имеют право возводить соответствующие целевому назначению земель постройки и сооружения (что определяется проектом), использовать в установленном порядке для внутрихозяйственных нужд общераспространенные полезные ископаемые, лес, водоемы и др.

Земли для разработки недр

1. Добывающая промышленность представляет собой совокупность промышленных предприятий, занимающихся горными разработками (горным промыслом), т.е. разведкой, добычей и первичной обработкой полезных ископаемых. Отношения в сфере деятельности этих предприятий составляют группу горных отношений.

Отношения по недропользованию тесно связаны с земельными отношениями, которые в этом случае составляют особую группу отношений, имеющую свою специфику регулирования.

Недра наряду с землей, водами и лесной растительностью являются самостоятельным объектом окружающей природной среды, хотя и находятся во взаимной зависимости с ними в общей системе природопользования. В то же время недра представляют собой часть земной коры, расположенной главным образом ниже почвенного слоя, и поэтому не входят в понятие земли как земной поверхности.¹ В этой связи следует отличать недра от полезных ископаемых, которые могут не только

¹ О недрах : Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10, ст. 823.

выходить на поверхность и сливаться с понятием земли (песок, глина, гравий и т.п.), но и иметь в этом смысле очень широкое территориальное распространение. Именно этот признак в совокупности с народнохозяйственной значимостью положен в основу классификации полезных ископаемых.

Все полезные ископаемые подразделяются на два вида:

общераспространенные (песок, глина, камень, гравий, гипс, известь и др.);

необщераспространенные (рудные и нерудные; твердые, жидкие, газообразные).

Данное разграничение полезных ископаемых является юридическим основанием для существенных различий в правовом режиме участков недр (в порядке предоставления участков, в праве пользования ими, в порядке регулирования иных отношений по недропользованию).

Разработка общераспространенных полезных ископаемых может быть промышленной и непромышленной (например, для внутрихозяйственных нужд субъектов, на территории которых они залегают).

Добыча необщераспространенных полезных ископаемых может быть только промышленной. Она называется горным промыслом и может производиться как государственными, так и кооперативными или частными предприятиями. Недра в Российской Федерации являются государственной собственностью. Поэтому они могут предоставляться только на праве пользования, в том числе аренды. Это не означает, что земельные участки, в пределах которых залегают полезные ископаемые, не могут находиться в частной собственности. Однако сами недра, включая полезные ископаемые, выходящие на поверхность земли, являются объектами государственной собственности во всех случаях.

Субъектами права пользования участками в горнодобывающей промышленности являются отдельные предприятия или граждане, а объектами – участки, предоставленные для горных разработок, т.е. для производства раскопок и извлечения полезных ископаемых, их складирования и хранения, для возведения необходимых для этого построек и сооружений, а также для других нужд, связанных с обслуживанием горного дела.

Управление государственным фондом недр осуществляется Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления в той мере, в какой эти полномочия могут быть им переданы субъектами РФ. Распоряжение им относится к совместной компетенции Правительства РФ и субъектов Российской Федерации.

Специальными органами управления государственным фондом недр являются Министерство природных ресурсов РФ, а также Федеральная

служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

Право недропользования

В соответствии со ст. 6 Закона «О недрах» недра предоставляются для:

геологического изучения;
добычи полезных ископаемых;
строительства и эксплуатации подземных сооружений;
образования особо охраняемых геологических объектов (заповедников, заказников, научных полигонов и др.);
сбора минералогических и других коллекционных материалов.

Недра предоставляются в бессрочное или срочное пользование. В срочное пользование на период 5, 20 и 25 лет недра предоставляются соответственно для геологического изучения, для добычи полезных ископаемых и в случаях совмещения указанных видов недропользования. В бессрочное пользование недра предоставляются для строительства подземных сооружений, образования особо охраняемых объектов и иных целей.

Недра предоставляются в пользование специальным разрешением в виде лицензии. Лицензия – документ, удостоверяющий право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью и в течение установленного срока. Допускается выдача лицензий на несколько видов недропользования одновременно.

Изложенный выше порядок недропользования относится к разработке необщераспространенных полезных ископаемых.

Что касается общераспространенных полезных ископаемых, то в соответствии со ст. 18 Закона «О недрах» порядок предоставления недр для разработки месторождений этого вида полезных ископаемых и порядок пользования ими устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации. При отсутствии таковых этот порядок принимается аналогичным изложенному выше.

Собственники земельных участков и землепользователи, как юридические, так и физические лица, имеют право по своему усмотрению и без получения специального разрешения осуществлять в границах своих земель без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых для внутрихозяйственных целей и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 метров, если органами государственной власти субъектов РФ не установлен иной порядок.

Порядок предоставления земельных участков для недропользования и порядок использования этих участков регулируются как нормами земельного законодательства, так и нормами горного законодательства. Правовым основанием для возбуждения ходатайства о предоставлении

земельного участка для недропользования является горный отвод. Под горным отводом понимается участок недр, предоставленный для разработки полезных ископаемых либо иного вида недропользования. Границами горного отвода считаются проекции на земную поверхность контуров залегания полезных ископаемых. Один и тот же горный отвод может быть предоставлен одновременно нескольким предприятиям, участникам разработки одного и того же месторождения. В этом случае соответствующий земельный участок предоставляется в долях (по признаку мощности предприятий, объема добычи продукции и т.п.) либо в совместное их пользование.

Органами, имеющими право предоставлять горные отводы, являются:

- органы округов Ростехнадзора РФ – для разработки необщераспространенных полезных ископаемых;
- органы исполнительной власти районов (городов) – для промышленной разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

Правовое оформление предоставления горного отвода осуществляется путем выдачи горноотводного акта и копии топографического плана с нанесением границ горного отвода и учинением специальной надписи по установленному образцу.

Таким образом, возможность земельного отвода прямо связана с наличием у заявителя горного отвода, т.е. первый возможен только при условии наличия второго.

Утрата права недропользования (независимо от причин) в пределах горного отвода автоматически влечет за собой и утрату права на земельный участок, предоставленный для этих целей.

Одним из обязательных условий предоставления земельных участков для недропользования является проект рекультивации земель, нарушаемых в процессе пользования недрами. Такой проект является обязательным документом в составе материалов по предоставлению земельного участка.

Условия пользования земельными участками, предоставляемыми для горных разработок, а также права и обязанности землепользователей в общем виде установлены земельным законодательством (ст.ст. 40-42 ЗК РФ), горным законодательством (ст. 22 Закона о недрах) и конкретизируются в решениях о предоставлении земельных участков. В частности, они имеют право вести застройку в соответствии с целевым назначением участка и использовать лес, водные объекты для своих внутрихозяйственных нужд, если в решении о предоставлении не указано иное. Они обязаны по окончании работ приводить занимаемые земли в состояние, пригодное для использования их по прежнему целевому назначению.

В случае нарушения почвенного покрова в процессе недропользования соответствующие субъекты обязаны снимать и хранить верхний плодородный слой этих участков, а затем производить землевание, т.е. наносить эту землю на непригодные участки для вовлечения их в сельскохозяйственное производство. Кроме того, они обязаны своевременно осуществлять рекультивацию нарушенных земель и передавать их в установленные сроки тем землепользователям, у которых они изымались. Условия и сроки восстановления этих земель и порядок передачи их прежним владельцам определяются органами, предоставившими земельные участки.

Земли транспорта

Правовой режим земель железнодорожного транспорта

Земли железнодорожного транспорта являются одними из основных видов земель транспорта, правовой режим которых достаточно полно урегулирован законодательством. Основной нормативной базой такого регулирования являются Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в РФ», Положение о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог, утвержденное Приказом МПС РФ от 15 мая 1999 г.¹

В соответствии с указанными нормативно-правовыми актами землями железнодорожного транспорта считаются земли транспорта, используемые или предназначенные для обеспечения деятельности организаций железнодорожного транспорта и (или) эксплуатации зданий, строений, сооружений и других объектов железнодорожного транспорта, в том числе земельные участки, расположенные на полосах отвода железных дорог и в охранных зонах.

К полосе отвода железных дорог относятся земельные участки, прилегающие к железнодорожным путям, земельные участки, занятые железнодорожными путями или предназначенные для размещения таких путей, а также земельные участки, занятые или предназначенные для размещения железнодорожных станций, водоотводных и укрепительных устройств, защитных полос лесов вдоль железнодорожных путей, линий связи, устройств электроснабжения, производственных и иных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта.

¹ См. : О железнодорожном транспорте в РФ : федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2, ст. 169; Об утверждении Положения о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог : приказ МПС Российской Федерации от 15 мая 1999 г. № 26Ц // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 33. 1999.

К охранным зонам железнодорожного транспорта относятся территории, которые прилегают с обеих сторон к полосе отвода и в границах которых устанавливается особый режим использования земельных участков (частей земельных участков) в целях обеспечения сохранности, прочности и устойчивости объектов железнодорожного транспорта, в том числе находящихся на территориях с подвижной почвой и на территориях, подверженных снежным, песчаным заносам и другим вредным воздействиям.

В целях обеспечения безопасной эксплуатации железнодорожных путей и других объектов железнодорожного транспорта, а также безопасности населения, работников железнодорожного транспорта и пассажиров в местах, подверженных оползням, обвалам, размывам, селям и другим негативным воздействиям, и в местах движения скоростных поездов устанавливаются охранные зоны.

Порядок использования охранных зон устанавливается Правилами установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2005 г. № 611.¹

Приказом Министерства транспорта РФ от 6 августа 2008 г. № 126 утверждены нормы отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также нормы расчета охранной зоны железных дорог.² При определении ширины полосы отвода учитываются следующие условия и факторы: конфигурация (поперечное сечение) земляного полотна, размеры искусственных сооружений, рельеф местности, особые природные условия (участки пути, расположенные на болотах, на слабых основаниях, с подтоплением от временных водотоков и водохранилищ, в зоне оврагообразования, на оползнях, на вечномерзлых грунтах и т.д.), необходимость создания защиты путей от снежных или песчаных заносов, залесенность местности, зона риска (дальность «отлета» с насыпи подвижного состава и груза при аварии).

Размеры полос отвода и охранных зон устанавливаются в соответствии с настоящими нормами, землеустроительной, градостроительной и проектной документацией, генеральными схемами развития железнодорожных линий, узлов и станций, а также с учетом

¹ О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог : Постановление Правительства РФ от 12 октября 2006 г. № 611 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 42, ст. 4385.

² Об утверждении Норм отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также норм расчета охранных зон железных дорог и: приказ Минтранса Российской Федерации от 6 августа 2008 г. № 126 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 38. 2008.

сложившегося землепользования и ранее утвержденных размеров и границ полос отвода и охранных зон.

Размеры земельных участков охранных зон определяются исходя из рельефа и природных условий местности, необходимости создания защиты жилой застройки населенных пунктов от сверхнормативных шумов проходящих поездов, от возможных катастроф с перевозимыми пожаровзрывоопасными и опасными грузами, иных факторов, а также необходимости поэтапного развития объектов железнодорожного транспорта.

Земельные участки, за исключением земельных участков, предоставленных для размещения объектов федерального железнодорожного транспорта, ограничиваемых в обороте, а также земельных участков, на которых размещены железнодорожные станции и железнодорожные вокзалы, вносятся в уставный капитал соответствующего единого хозяйствующего субъекта (например, ОАО «РЖД»).

Земельные участки, предоставленные для размещения объектов федерального железнодорожного транспорта, ограничиваемых в обороте, а также земельные участки, на которых размещены железнодорожные станции и железнодорожные вокзалы, являются федеральной собственностью. Внесение указанных земельных участков в уставный капитал единого хозяйствующего субъекта не допускается.

Порядок и условия пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью, устанавливаются Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. В настоящее время действуют Правила пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными ОАО «РЖД», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 29 апреля 2006 г. № 264.¹

Пользование земельным участком осуществляется на основании договора аренды земельного участка, заключаемого Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом (его территориальным органом) с открытым акционерным обществом «Российские железные дороги».

Арендная плата за пользование земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными для размещения и эксплуатации объектов железнодорожного транспорта, не должна превышать установленную законодательством Российской Федерации.

¹ О порядке пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу «Российские железные дороги»: постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19, ст. 2086.

Федерации ставку земельного налога на земельные участки, расположенные на полосах отвода железных дорог.

Правовой режим земель автомобильного транспорта

К землям автомобильного транспорта относятся участки, занятые, во-первых, полотном дороги и примыкающими к нему объектами дорожной обстановки (мосты, сигнальное оборудование, служебно-технические здания и т.п.), обслуживающими дорожное хозяйство, а во-вторых – занятые сооружениями и устройствами по обслуживанию автотранспорта (АЗС, пункты техобслуживания, грузовые площадки, служебные, жилые и иные помещения и т.п.).

Эти земли отводятся дорожным органам и другим организациям, осуществляющим строительство и эксплуатацию дорог, как в постоянное, так и во временное пользование. Основными нормативными актами, регулирующим правовой режим указанных земель, являются Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Порядок установления и использования придорожных полос автомобильных дорог федерального значения, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 13 января 2010 г. № 4.¹

В зависимости от категории дороги устанавливается следующая максимальная ширина полосы отвода для автомобильных дорог: для дорог 1-й категории – 32 м; для дорог 2-й, 3-й, 4-й и 5-й категорий соответственно 28, 22, 19 и 18 метров.

При прохождении трассы дороги по особо ценным сельскохозяйственным угодьям ширина полосы отвода может быть уменьшена до минимально возможной величины. Эти земли отводятся в бессрочное (постоянное) пользование.

Помимо этого, на период строительства дороги для временных нужд (складирование материалов, размещение и передвижение техники, устройство карьеров и т.д.) в соответствии с проектом могут предоставляться земельные участки на праве срочного пользования. Эти участки по окончании строительства возвращаются прежним землепользователям в состоянии, пригодном для использования по прежнему целевому назначению. Одновременно им возмещаются убытки, возникшие в связи с временным занятием этих земель. В случае

¹ См. : Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 46, ст. 5553; Об установлении и использовании придорожных полос автомобильных дорог федерального значения : Приказ Минтранса России от 13 января 2010 г. № 4 // Российская газета. № 98 (7 мая 2010 г.).

прохождения трассы дороги по землям, находящимся в частной собственности, они выкупаются у соответствующих собственников в порядке, установленном ст. 279 ГК РФ. При несогласии собственника земли на ее выкуп дело решается в судебном порядке по иску заинтересованной стороны.

При необходимости и с целью охраны дороги от размывов, эрозионных процессов, снежных заносов и т.п. вдоль полосы отвода могут устанавливаться специальные зоны с особыми условиями землепользования. Эти земли не исключаются из состава земель хозяйств, по территории которых они проходят, а право пользования ими ограничивается в интересах автомобильных дорог. Такие охранные зоны устанавливаются на участках эрозионно опасных, косогоорах, оползне- и селеопасных, а также подверженных снежным заносам. В пределах указанных зон устанавливается такой режим использования земель, который удовлетворял бы требованиям охраны дорожного полотна и нормального функционирования дороги: запрет на вырубку деревьев там, где это может отразиться на устойчивости склонов или может стимулировать образование оврагов, селей, оползней; укрепление и облесение открытых участков; запрещение распашки земель и др.

Для ремонта автодорог и на период его проведения по договоренности сторон (как правило, в периоды, когда земли не заняты сельскохозяйственными культурами) могут выделяться земельные участки в срочное пользование, которые за ненадобностью возвращаются прежним землепользователям в состоянии, пригодном для использования по целевому назначению.

Особой охране подлежат федеральные дороги общего пользования 1-й, 2-й, 3-й и 4-й категорий. Вдоль этих дорог устанавливаются специальные придорожные полосы, ширина которых составляет: для дорог 1 и 2 категорий – 75 м, а для дорог 3 и 4 категорий – 50 метров в обе стороны от границ полосы отвода. При подъезде к столицам республик, административным центрам субъектов Федерации и городам федерального значения на расстояние не менее 25 км от границ указанных городов ширина придорожной полосы увеличивается до 150 м. Вдоль кольцевых дорог упомянутых населенных пунктов ширина придорожной полосы устанавливается в 250 м.

При пересечении дороги с линиями высоковольтной электропередачи расстояние от опоры проводов до бровки дороги должно быть равным высоте опоры плюс 5 м, но не менее 25 м.

Придорожные полосы федеральных автомобильных дорог общего пользования – зона с особым режимом использования земель. Предоставление земельных участков в пределах придорожных полос и в непосредственной близости от них должно производиться только по согласованию с органами управления автотранспортом и ГИБДД.

В пределах придорожных полос запрещается строительство капитальных сооружений со сроком службы 10 лет и более. Ранее построенные сооружения сохраняются, однако режим их использования должен быть согласован с органами управления автотранспортом. Размещение в пределах придорожных полос различных объектов транспортной обстановки, а также указателей, плакатов, информационных и рекламных щитов и роликов и т.п. может осуществляться только по согласованию с соответствующими службами: МВД России, дорожной службой, архитектурной службой и т.п.

Правовой режим земель водного транспорта

В зависимости от вида водного транспорта земли этой категории подразделяются на земли морского транспорта и земли внутреннего (речного и озерного) водного транспорта, правовой режим которых несколько различается.

К землям морского транспорта относятся земли:

- а) под морскими торговыми портами со всеми находящимися на них техническими и гражданскими сооружениями, площадями, набережными, пристанями, служебными, жилыми и культурно-бытовыми сооружениями;
- б) земли под судостроительными и судоремонтными заводами, судоремонтными базами, маяками и обслуживающими их территориями.

Правовой режим использования этих земель регулируется в основном Кодексом торгового мореплавания от 30 апреля 1999 г. № 81 – ФЗ.¹

Земельные участки для указанных целей предоставляются в установленном порядке в бессрочное, временное пользование или в аренду морским портам, судостроительным и судоремонтным заводам, базам и иным предприятиям, обслуживающим нужды морского флота и выступающим в качестве субъектов права на землю. Размеры предоставляемых участков и условия пользования ими определяются проектной документацией и решением органов, предоставивших землю. Частные или приватизированные предприятия могут иметь земельные участки на праве собственности. Права и обязанности землепользователей установлены ст.ст. 40-42 ЗК РФ, а также нормами указанных выше специальных нормативных актов.

Земельные участки, отнесенные к морскому транспорту, используются соответствующими субъектами непосредственно для строительства и обслуживания указанных выше объектов флота.

Однако часть земель, временно не используемых по прямому назначению, может передаваться ими другим ведомствам и организациям

¹ Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81 – ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18, ст. 2207.

на договорных началах во временное пользование для складирования грузов, устройства подъездных путей и т.п.

2. К землям внутреннего водного транспорта относятся участки, занятые:

- речными и озерными портами, пристанями, гаванями, причалами и затонами;
- пассажирскими речными и иными вокзалами и павильонами;
- судоходными каналами и гидротехническими сооружениями;
- берегоукрепительными сооружениями и насаждениями;
- объектами обслуживания внутреннего водного транспорта (базами, заводами, верфями, служебными, жилыми, культурно-бытовыми помещениями и т.п.).

Правовое положение земель внутреннего водного транспорта регулируется Кодексом внутреннего водного транспорта, принятым в апреле 2001 г.¹

Земельные участки для нужд водного транспорта предоставляются соответствующим субъектам (речным и озерным портам, судовым верфям, судоремонтным заводам) на праве бессрочного или временного пользования, а также на праве аренды. Кроме того, они могут приобретаться в собственность в порядке приватизации или совершения иных сделок отчуждения. Их права и обязанности как землепользователей определены ст.ст. 40-42 ЗК РФ. В соответствии со ст. 6 Водным кодексом РФ² на внутренних водных путях (вне городских населенных пунктов) устанавливается береговая полоса (бечевник) шириной в 20 м, которая предназначается для общего пользования. Здесь каждый вправе (без использования транспорта) пользоваться бечевником для передвижения и пребывания, в том числе с целью купания, рыболовства и причаливания плавательных средств. В частности, на береговой полосе внутренних водных путей разрешается:

- устройство приспособлений для причаливания судов и плотов, погрузка и выгрузка грузов (без устройства постоянных сооружений) и их временное хранение;
- хранение твердого топлива для судов, предприятий и организаций водного транспорта, а также временное хранение рыболовных снастей и судовых принадлежностей;
- устройство временных зимовочных помещений, а также помещений для механической тяги судов;

¹ Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24 – ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 11, ст. 1001.

² Водный кодекс Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 23, ст. 2381.

– хранение в зимнее время древесины, предназначенной для сплава.

В соответствии со ст. 10 Кодекса внутреннего водного транспорта береговая полоса может безвозмездно использоваться для работ, связанных с судоходством.

Использование береговой полосы для осуществления хозяйственной и иной деятельности не допускается, если такая деятельность несовместима с обеспечением безопасности судоходства. В любом случае осуществление такой деятельности должно согласовываться с бассейновыми органами государственного управления на внутреннем водном транспорте.

То же относится и к отводу земельных участков в пределах береговой полосы для строительства каких-либо строений и сооружений.

Правовой режим земель воздушного транспорта

Правовой режим земель воздушного транспорта установлен Воздушным кодексом РФ, принятым 19 марта 1997 г. № 60 – ФЗ.¹

К землям воздушного транспорта относятся участки, занятые как непосредственно объектами воздушного транспорта, так и обслуживающими их сооружениями и постройками:

– аэропортами, включая аэродромы и обособленные сооружения (объекты управления воздушным движением, радионавигации, посадки и т.п.);

– вертолетными станциями, включая вертодромы;

– служебно-техническими территориями со всеми зданиями и сооружениями, обеспечивающими нормальную работу воздушного транспорта;

– ремонтными заводами гражданской авиации, испытательными полигонами, складскими помещениями, базами и т.п.;

– жилыми, служебными, культурно-бытовыми и иными постройками и сооружениями обслуживающего характера.

Земельные участки предоставляются, как правило, в бессрочное пользование предприятиям и организациям воздушного транспорта в соответствии с проектной документацией или установленными нормативами.

Для обеспечения безопасности полетов воздушных судов на землях воздушного транспорта устанавливаются специальные охранные зоны, включающие приаэродромные территории и полосы воздушных подходов.

В пределах указанных зон допускается хозяйственная деятельность, не противоречащая требованиям эксплуатации воздушного транспорта. Кроме того, на землях, прилегающих к аэродромам в радиусе 15 км,

¹ Воздушный кодекс Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60 – ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 12, ст. 1383.

запрещается размещение мест концентрированных выбросов пищевых отходов, строительство звероводческих ферм, скотобоев и других объектов, на которых возможно массовое скопление птиц, что опасно для полетов воздушных летательных аппаратов.

Установлено также, что планировка или перепланировка территории городов и других населенных пунктов, на территории или в районе которых находятся аэродромы и аэропорты, должна производиться с соблюдением требований безопасности полета воздушных судов и по согласованию с органами, в ведении которых находятся аэродромы и аэропорты.

Правовой режим земель трубопроводного транспорта

Под условным названием «трубопроводный транспорт» понимаются магистральные трубопроводы, по которым осуществляется транспортировка (перекачка) сырья, воды, продукции и т.д. Основным нормативным актом, определяющим правовой режим земель данной категории, являются Нормы отвода земель для магистральных трубопроводов, утвержденные Госстроем СССР 30 марта 1973 г.¹ Земельные участки для нужд, связанных с трубопроводным хозяйством, предоставляются:

а) для размещения подземных трубопроводов (рытье траншей, укладка извлеченного грунта, проход землеройной и иной техники);

б) для размещения запорной арматуры, перекачивающих станций и иной стационарной техники.

В первом случае земельные участки (полосы) предоставляются во временное пользование (на период строительства). Во втором случае они предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование.

Ширина полосы земли, отводимой во временное пользование для строительства (закладки) одного магистрального подземного трубопровода, устанавливается исходя из нормативов в зависимости от диаметра трубопровода и категории земель, по которым прокладывается трасса трубопровода.

После завершения строительства трубопровода временно занимаемые полосы приводятся в состояние, пригодное для использования по основному целевому назначению, и возвращаются прежнему землепользователю. Одновременно ему возмещается стоимость всех убытков, возникших в связи со строительством трубопровода, включая упущенную выгоду.

Дальнейшее использование полосы земель над трубопроводами осуществляется землепользователем, по территории которого проложен трубопровод, по своему усмотрению без каких-либо официально

¹ Строительные нормы. Нормы отвода земель для магистральных трубопроводов : утв. Госстроем СССР СН 452-73 от 30 марта 1973 г. М. : Стройиздат, 1976.

установленных ограничений при общем условии: оно должно осуществляться с соблюдением мер по обеспечению сохранности трубопроводов. Норма не уточняет содержание таких мер, однако очевидно, что имеется в виду запрет на те возможные действия, которые могли бы причинить вред трубопроводу (глубокое бурение, взрывные работы, строительство сооружений, построек и др.).

Размеры участков при сооружении других стационарных поверхностных объектов (перекачивающих станций и др.) устанавливаются по проекту.

Таким образом, подводя итог ко всему выше изложенному, земли обрабатывающей промышленности предоставляются для размещения и эксплуатации соответствующих предприятий (заводов, фабрик и т.п.). Субъектами права на землю являются государственные, муниципальные и частные промышленные предприятия, а также отдельные граждане, являющиеся индивидуальными предпринимателями.

Условия пользования земельными участками, предоставляемыми для горных разработок, а также права и обязанности землепользователей в общем виде установлены земельным законодательством (ст.ст. 40-42 ЗК РФ), горным законодательством (ст. 22 Закона о недрах) и конкретизируются в решениях о предоставлении земельных участков.

Земли железнодорожного транспорта являются одними из основных видов земель транспорта, правовой режим которых достаточно полно урегулирован законодательством.

К землям автомобильного транспорта относятся участки, занятые, во-первых, полотном дороги и примыкающими к нему объектами дорожной обстановки (мосты, сигнальное оборудование, служебно-технические здания и т.п.), обслуживающими дорожное хозяйство, а во-вторых – занятые сооружениями и устройствами по обслуживанию автотранспорта

К землям морского транспорта относятся земли:

а) под морскими торговыми портами со всеми находящимися на них техническими и гражданскими сооружениями, площадями, набережными, пристанями, служебными, жилыми и культурно-бытовыми сооружениями;

б) земли под судостроительными и судоремонтными заводами, судоремонтными базами, маяками и обслуживающими их территориями.

Правовой режим земель воздушного транспорта установлен Воздушным кодексом РФ.

К землям воздушного транспорта относятся участки, занятые как непосредственно объектами воздушного транспорта, так и обслуживающими их сооружениями и постройками.

Под условным названием «трубопроводный транспорт» понимаются магистральные трубопроводы, по которым осуществляется транспортировка (перекачка) сырья, воды, продукции и т.д.

Вопрос 3. Правовой режим земель энергетики, связи, земель обороны, безопасности и иного специального назначения

Правовой режим земель, предоставляемых под высоковольтные электрические линии и линии связи

Система электрических линий и линий связи состоит из воздушных (надземных) линий и подземных (подводных) кабелей. В эту систему, составляя единые электрические объекты или объекты связи, входят также опоры воздушных линий, здания, дороги, специальные сооружения и устройства по обслуживанию линий и кабелей.

Трассы электросетей и линий связи, как правило, прокладываются вдоль существующих дорог, сетей, границ землепользований или полей севооборотов.

Субъектами права на землю являются предприятия и организации, осуществляющие строительство и эксплуатацию линий связи и электрических сетей. Земельные участки предоставляются как в постоянное (бессрочное) пользование, так и во временное пользование (на период строительства).

В постоянное пользование участки предоставляются для размещения стационарных элементов сетей и линий: опор линий связи и электрических линий; мачт и башен радиорелейных линий связи, линий электропередачи; надземных сооружений кабельных и воздушных линий связи и электропередачи. Как правило, размеры этих участков нормируются. Они изымаются из состава тех землепользований, по территории которых проходит линия связи или электролиния.

Во временное пользование (на период строительства) участки предоставляются в виде полос вдоль всей длины трассы подземного кабеля или подвески проводов воздушных линий. Размеры этих участков также определяются соответствующими нормативами, а в отдельных случаях - по проектам.

Использование земель над кабельными линиями и под проводами воздушных линий, а также в створе радиорелейных станций должно осуществляться землепользователями и собственниками с соблюдением мер, обеспечивающих сохранность и бесперебойную работу указанных объектов в соответствии с правилами охраны линий связи и электрических сетей.

Для проведения работ по техническому обслуживанию и ремонту электрических сетей и линий связи и для их охраны вдоль них устанавливаются охранные зоны, в пределах которых вводится особый режим использования земель.

Ширина зон устанавливается различной в зависимости от вольтажа электрических линий и от местности прохождения линий. Так, вдоль линий электропередачи напряжением до 1000 вольт ширина полосы равна

расстоянию между проекциями крайних проводов на землю плюс 2 м с каждой стороны. А вдоль подземной кабельной линии – по 1 м от кабеля.

Охранные зоны вдоль воздушных линий электропередачи напряжением более 1000 вольт устанавливаются шириной от 10 до 30 м при увеличении вольтажа от 20 до 400 киловольт. При прохождении трасс высоковольтной линии по залесенной местности с высотой деревьев более 4 м ширина охранной полосы устанавливается равной расстоянию между крайними проводами плюс средняя высота деревьев лесного массива, по которому проходит трасса.

В пределах охранных зон линий электропередачи и связи запрещается:

- осуществлять строительные, монтажные, взрывные и поливные работы, производить посадку и вырубку деревьев, устраивать спортивные площадки и площадки для игр, складировать корма, удобрения, топливо и другие материалы;

- устраивать проезды для машин и механизмов, имеющих высоту с грузом более 4,5 м от поверхности дороги, а также стоянки автомобильного и гужевого транспорта, машин и механизмов;

- производить земляные работы на глубине более 0,3 м и планировку грунта при помощи бульдозеров, экскаваторов и других землеройных машин.

Площадь земель охранных зон линий электропередачи и связи не подлежит изъятию у землепользователей, по территории которых они проходят, но права их ограничиваются с учетом тех условий, которые были изложены выше. В то же время организациям, эксплуатирующим линии электропередачи и связи, разрешается производить в охранных зонах земляные работы, необходимые для ремонта этих линий.

После выполнения указанных работ организации, эксплуатирующие линии, обязаны привести земельные угодья в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, а также возместить землепользователям убытки, причиненные в процессе проведения работ, включая упущенную выгоду.

Правовой режим земель, предоставленных для нужд обороны, безопасности и иного специального назначения

В соответствии со ст. 93 ЗК РФ к землям данной категории относятся земельные участки, предоставленные соответствующим субъектам для размещения и постоянной деятельности войсковых частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Вооруженных Сил, пограничных, внутренних и железнодорожных войск. Указанные земли предоставляются в бессрочное (постоянное) пользование соответствующих субъектов или в аренду. В то же время при необходимости временного (эпизодического) использования земель для проведения учений и других мероприятий, связанных с нуждами обороны,

земельные участки могут предоставляться в краткосрочное пользование без изъятия их у собственников земли и землепользователей.

Правовой режим земель, предоставленных для нужд обороны, определяется общими нормами законодательства о землях несельскохозяйственного (специального) назначения.

Государственный контроль за использованием земель, предоставленных для нужд обороны, осуществляется соответствующими органами государственного земельного контроля. Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления по согласованию с войсковыми частями и предприятиями Минобороны РФ могут передавать отдельные земельные участки из земель, предоставленных для нужд обороны, в безвозмездное срочное пользование гражданам и юридическим лицам для сельскохозяйственного, лесохозяйственного и иного использования.

В пределах границ земель, предоставленных войсковым частям, могут устанавливаться внутренние запретные зоны с определением обязательного режима пользования ими. Такие запретные зоны могут устанавливаться и вне предоставленных войсковым частям участков (внешние запретные зоны). Как правило, они устанавливаются без изъятия у землепользователей, на территории которых создаются. Их границы, размеры и правовой режим определяются в решении о предоставлении земель или устанавливаются в соответствии с действующим земельным законодательством.

Нередко военные объекты создаются на землях лесного фонда. В этих случаях участки лесного фонда закрепляются за Министерством обороны и передаются для использования соответствующим воинским частям. На этих участках могут создаваться военные лесхозы. Режим использования этих земель определяется нормами лесного и земельного законодательства, в части внутреннего режима - командованием воинской части.

Порядок землепользования на землях обороны частными землепользователями регулируется Правилами передачи отдельных земельных участков из земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности, в аренду или безвозмездное срочное пользование юридическим лицам и гражданам для сельскохозяйственного, лесохозяйственного и иного использования, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2006 г. № 176.¹

¹ См.: Об утверждении Правил передачи отдельных земельных участков из земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности, в безвозмездное пользование юридическим лицам и гражданам для сельскохозяйственного, охотхозяйственного, лесохозяйственного и иного использования : постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2006 г. № 176 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 15, ст. 1613.

Особую часть земель, предоставленных для нужд обороны, составляют земли пограничных войск. Как и всем другим войскам, им могут предоставляться земельные участки для размещения военных городков и иных специальных объектов. Вместе с тем их деятельность по охране государственной границы осуществляется в пределах особых территорий - пограничных зон и пограничных полос.

Размеры и режим пограничных зон и полос устанавливаются Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе»¹. В пограничную полосу включаются: полоса местности шириной до 5 км вдоль государственной границы на суше, морского побережья и пограничных рек. Также законодательством РФ определена возможность и порядок использования пограничной полосы для хозяйственной, промысловой и иной деятельности, а также для проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий.

Статья 30 данного нормативно-правового акта определяет общие рамки правомочий пограничных войск по использованию земель пограничной полосы. Указано, в частности, что пограничные войска имеют право:

возводить необходимые инженерно-технические сооружения, осуществлять строительство линий связи и коммуникаций, размещать технику и вооружение;

находиться и передвигаться в любой части пограничной полосы, требовать от собственников земли и землепользователей содержания земельных участков в состоянии, отвечающем потребностям пограничной службы. Возможные убытки при этом возмещаются в порядке, установленном земельным и гражданским законодательством.

Таким образом, землями промышленности, землями для разработки недр, землями энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землями для обеспечения космической деятельности, землями обороны, безопасности и землями иного специального назначения признаются земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов указанных направлений деятельности, осуществления иных специальных задач и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Согласно ЗК РФ земли промышленности и иного специального назначения в зависимости от характера специальных задач, для решения

¹ О Государственной границе Российской Федерации : закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 // Российская газета. № 84. 1993 (4 мая).

которых они используются или предназначены, подразделяются на семь основных видов.

Земли промышленности и иного специального назначения характеризуются присущими им правовыми особенностями

Общий правовой режим земель специального назначения, присущий всем видам входящих в состав этих земель землепользований, действует на каждом из этих видов землепользования в преломлении к специальному режиму, установленному законом для земель промышленности, связи, транспорта и др.

Следует отметить, что земли обрабатывающей промышленности предоставляются для размещения и эксплуатации соответствующих предприятий (заводов, фабрик и т.п.). Субъектами права на землю являются государственные, муниципальные и частные промышленные предприятия, а также отдельные граждане, являющиеся индивидуальными предпринимателями.

Условия пользования земельными участками, предоставляемыми для горных разработок, а также права и обязанности землепользователей в общем виде установлены земельным законодательством (ст.ст. 40-42 ЗК РФ), горным законодательством (ст. 22 Закона о недрах) и конкретизируются в решениях о предоставлении земельных участков.

Земли железнодорожного транспорта являются одними из основных видов земель транспорта, правовой режим которых достаточно полно урегулирован законодательством.

К землям автомобильного транспорта относятся участки, занятые, во-первых, полотном дороги и примыкающими к нему объектами дорожной обстановки (мосты, сигнальное оборудование, служебно-технические здания и т.п.), обслуживающими дорожное хозяйство, а во-вторых – занятые сооружениями и устройствами по обслуживанию автотранспорта

К землям морского транспорта относятся земли:

а) под морскими торговыми портами со всеми находящимися на них техническими и гражданскими сооружениями, площадями, набережными, пристанями, служебными, жилыми и культурно-бытовыми сооружениями;

б) земли под судостроительными и судоремонтными заводами, судоремонтными базами, маяками и обслуживающими их территориями.

К землям воздушного транспорта относятся участки, занятые как непосредственно объектами воздушного транспорта, так и обслуживающими их сооружениями и постройками.

Под условным названием «трубопроводный транспорт» понимаются магистральные трубопроводы, по которым осуществляется транспортировка (перекачка) сырья, воды, продукции и т.д.

Необходимо отметить, что система электрических линий и линий связи состоит из воздушных (надземных) линий и подземных (подводных)

кабелей. В эту систему, составляя единые электрические объекты или объекты связи, входят также опоры воздушных линий, здания, дороги, специальные сооружения и устройства по обслуживанию линий и кабелей. Правовой режим электрических сетей и линий связи имеет много общего, поэтому целесообразно рассматривать их одновременно.

Субъектами права на землю являются предприятия и организации, осуществляющие строительство и эксплуатацию линий связи и электрических сетей. Земельные участки предоставляются как в постоянное (бессрочное) пользование, так и во временное пользование (на период строительства).

В соответствии со ст. 93 ЗК РФ к землям предоставленным для нужд обороны, безопасности и иного специального назначения относятся земельные участки, предоставленные соответствующим субъектам для размещения и постоянной деятельности войсковых частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Вооруженных Сил, пограничных, внутренних и железнодорожных войск.

Государственный контроль за использованием земель, предоставленных для нужд обороны, осуществляется соответствующими органами государственного земельного контроля.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем заключаются особенности правового положения земель специального назначения?

2. В чем заключаются особенности правового режима земель промышленности и энергетики?

3. В чем заключаются особенности правового режима земель транспорта и связи?

4. В чем заключаются особенности правового режим земель для обеспечения космической деятельности, обороны и безопасности?

Тема 10. Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий и объектов

Вопросы:

1. Правовой статус земель особо охраняемых территорий и объектов.
2. Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий и земель природоохранного назначения.
3. Правовой режим земель рекреационного, историко-культурного назначения, особо ценных земель.

Вопрос 1. Правовой статус земель особо охраняемых территорий и объектов

Правовое регулирование отношений в сфере земель особо охраняемых территорий и объектов осуществляется нормами главы 17 Земельного кодекса Российской Федерации и принятого в их развитие Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».¹

К землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим (ст. 94 ЗК РФ).

К ним относятся земли:

- 1) особо охраняемых природных территорий;
- 2) природоохранного назначения;
- 3) рекреационного назначения;
- 4) историко-культурного назначения;
- 5) особо ценные земли.

Общими признаками земель особо охраняемых территорий и объектов являются:

¹ Об особо охраняемых природных территориях : федеральный закон Российской Федерации от 1 марта 1995 г. № 33 – ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 12, ст. 1024.

- особо ценное природное либо социальное значение земель;
- изъятие или ограничение данных земель в обороте, а также установление для них особого правового режима органами государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ или органами местного самоуправления. Соответственно, таким землям придается федеральное, региональное или местное значение;

- необходимо отметить, что по признаку оборотоспособности земельные участки в пределах особо охраняемых территорий и объектов являются изъятими из оборота (т.е. не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок) либо ограниченными в обороте (т.е. не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами). При этом названные ограничения оборотоспособности земельных участков не являются исчерпывающими, так как согласно п. 3 ст. 27 ЗК РФ содержание ограничений оборота земельных участков устанавливается ЗК РФ и федеральными законами. Поэтому установление особых правовых режимов отдельных территорий и объектов само может быть рассмотрено как способ ограничения оборотоспособности данных земель, развивающий общие правила, предусмотренные п. 2 ст. 27 ЗК РФ.

Порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий федерального значения, порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий федерального значения устанавливаются Правительством Российской Федерации на основании федеральных законов.

Порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий регионального и местного значения, порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий регионального и местного значения устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Земли особо охраняемых природных территорий, земли, занятые объектами культурного наследия Российской Федерации, используются для соответствующих целей. Использование этих земель для иных целей ограничивается или запрещается в случаях, установленных настоящим Кодексом, федеральными законами.

Таким образом, к землям особо охраняемых территорий и объектов относятся особо ценные земли, которые в соответствии с решениями

органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления изъяты или ограничены в обороте с установлением для них особого правового режима (ст. 94 ЗК РФ).

Следует сказать, что к ним относятся следующие земли:

- особо охраняемые природные территории;
- земли природоохранного назначения;
- земельные участки рекреационного назначения;
- земли историко-культурного назначения;
- особо ценные земли.

Особый правовой режим ограничивает или запрещает виды деятельности, которые несовместимы с основным назначением этих земель

Нельзя не отметить, что законом не утверждена исключительно публичная (государственная или муниципальная) форма собственности на земли особо охраняемых территорий и объектов.

Частным лицам могут принадлежать земельные участки в границах особо охраняемых территорий и объектов. Обычно это происходит в случае создания данных территорий и объектов после возникновения прав граждан и юридических лиц на соответствующие земли.

Вопрос 2. Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий и земель природоохранного назначения

Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий

К землям особо охраняемых природных территорий относятся земли:

- государственных природных заповедников, в том числе биосферных;
- государственных природных заказников;
- памятников природы;
- национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов.

Земли особо охраняемых природных территорий относятся к объектам общенационального достояния и могут находиться:

- в федеральной собственности;
- собственности субъектов Российской Федерации;
- в муниципальной собственности.

В случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности.

На землях государственных природных заповедников, в том числе биосферных, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, включающих в себя особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавалась особо охраняемая природная территория, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В пределах земель особо охраняемых природных территорий изменение целевого назначения земельных участков или прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

На специально выделенных земельных участках частичного хозяйственного использования в составе земель особо охраняемых природных территорий допускается ограничение хозяйственной и рекреационной деятельности в соответствии с установленным для них особым правовым режимом.

Для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки и памятники природы на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах создаются охранные зоны. В границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное воздействие на природные комплексы особо охраняемых природных территорий. Границы

охранных зон должны быть обозначены специальными информационными знаками. Земельные участки в границах охранных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются и используются ими с соблюдением установленного для этих земельных участков особого правового режима.

В целях создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

Земли и земельные участки государственных заповедников, национальных парков находятся в федеральной собственности и предоставляются федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление государственными природными заповедниками и национальными парками, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков не подлежат приватизации. В отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков.

На землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещаются:

- 1) предоставление садоводческих и дачных участков;
- 2) строительство автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешенной на особо охраняемых природных территориях деятельностью в соответствии с федеральными законами;
- 3) движение и стоянка механических транспортных средств, не связанные с функционированием особо охраняемых природных территорий, прогон скота вне автомобильных дорог;
- 4) иные виды деятельности, запрещенные федеральными законами.

Территории природных парков располагаются на землях, которые предоставлены государственным учреждениям субъектов Российской Федерации, осуществляющим управление природными парками, в постоянное (бессрочное) пользование. Допускается размещение природных парков на землях иных пользователей, а также собственников.

Объявление земель государственным природным заказником допускается как с изъятием так и без такого изъятия земельных участков у их собственников, землепользователей, землевладельцев.

Земельные участки, занятые природными комплексами и объектами, объявленными в установленном порядке памятниками природы, могут быть изъяты у собственников этих участков, землепользователей, землевладельцев.

Правовой режим земель природоохранного назначения

К землям природоохранного назначения относятся земли:

занятые защитными лесами, предусмотренными лесным законодательством (за исключением защитных лесов, расположенных на землях лесного фонда, землях особо охраняемых территорий);

иные земли, выполняющие природоохранные функции.

На землях природоохранного назначения допускается ограниченная хозяйственная деятельность при соблюдении установленного режима охраны этих земель в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Юридические лица, в интересах которых выделяются земельные участки с особыми условиями использования, обязаны обозначить их границы специальными информационными знаками.

В пределах земель природоохранного назначения вводится особый правовой режим использования земель, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, которые несовместимы с основным назначением этих земель. Земельные участки в пределах этих земель не изымаются и не выкупаются у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

В местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами о коренных малочисленных народах, могут образовываться территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Порядок природопользования на указанных территориях устанавливается федеральными законами, их границы определяются Правительством Российской Федерации.

Вопрос 3. Правовой режим земель рекреационного, историко-культурного назначения, особо ценных земель

Правовой режим земель рекреационного значения

К землям рекреационного назначения относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан.

Основное предназначение земель рекреационного назначения состоит в удовлетворении потребностей граждан в отдыхе.

К землям рекреационного назначения также относятся земельные участки, на которых находятся такие объекты, как дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, дома рыболова и охотника, детские туристические станции, туристские парки, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, и прочие аналогичные объекты (п. 2 ст. 98 ЗК РФ).

Использование учебно-туристических троп и трасс, установленных по соглашению с собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков, может осуществляться на основе сервитутов; при этом указанные земельные участки не изымаются из использования.

Земли рассматриваемой категории не изъяты и не ограничены в обороте, поскольку в ст. 27 ЗК РФ, содержащей исчерпывающий перечень земельных участков, изъятых или ограниченных в обороте, земли рекреационного назначения не упоминаются, однако для них устанавливается особый правовой режим, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, которые несовместимы с основным назначением этих земель.

Свободный оборот земель рекреационного назначения, в отличие от земель особо охраняемых природных территорий, земель особого историко-культурного наследия (ст. 27 ЗК РФ), означает возможность их нахождения в частной собственности, в том числе в порядке приватизации. Однако неясен порядок создания таких территорий (способ волеизъявления частного собственника и пр.), ведь данная подкатегория земель относится к категории земель особо охраняемых территорий и объектов, которые должны быть изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим (п. 1 ст. 94 ЗК РФ).

Признание земель землями рекреационного назначения не влечет за собой изъятие земельных участков у собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов. Что касается владения, пользования и распоряжения этими земельными участками, то они ограничиваются. Граждане и юридические лица, чьи земельные участки располагаются на землях рекреационного назначения, обязаны соблюдать режим, установленный для этих земель.

Особенностью рекреационных зон в составе земель населенных пунктов является то, что их правовой режим определяется не правовыми нормами ЗК РФ, посвященными землям рекреационного назначения в составе земель особо охраняемых территорий и объектов, а градостроительным регламентом территориальной зоны, устанавливаемым правилами землепользования и застройки. Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент, разрабатываемый индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможностей территориального сочетания различных видов использования земельных участков (п. 2 ст. 85 ЗК РФ).

Граждане могут свободно пребывать на землях рекреационного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности, если они не закрыты для доступа. При этом они обязаны соблюдать режим земель рекреационного назначения. Что касается земельных участков, принадлежащих на праве собственности или иных правах на землю гражданам и юридическим лицам, отнесенных к землям рекреационного назначения, то доступ на них возможен в порядке, установленном законодательством РФ (ст. 262 ГК РФ), т.е. с согласия частного собственника.

Правовой режим земель историко-культурного назначения

1. К землям историко-культурного назначения ст. 99 ЗК РФ относит земли:

1) объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия;

2) достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел;

3) военных и гражданских захоронений.

Основным законодательным актом, регулирующим отношения в сфере сохранения историко-культурного наследия, является Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73 – ФЗ «Об объектах культурного наследия

(памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».¹ Согласно ст. 3 Федерального закона № 73-ФЗ к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации относятся:

– памятники – отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (в том числе памятники религиозного назначения, относящиеся в соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности»²) к имуществу религиозного назначения²); мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; объекты археологического наследия;

ансамбли – четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения, в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным ансамблям; произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары), некрополи; объекты археологического наследия;

достопримечательные места – творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места традиционного бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; объекты археологического наследия; места совершения религиозных обрядов; места захоронений жертв массовых репрессий; религиозно-исторические места.

¹ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 25 июня 2002 г. № 73 – ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 26, ст. 2519.

² О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности : федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 49, ст. 6423.

Земли историко-культурного назначения используются строго в соответствии с их целевым назначением. Изменение целевого назначения земель историко-культурного назначения и не соответствующая их целевому назначению деятельность не допускаются. Из правила о приоритете целевого назначения земель историко-культурного назначения вытекает правило о запрете изъятия земель данного целевого назначения. Данный запрет является одним из ограничений изъятия, о которых говорится в п. 2 ст. 49 ЗК РФ.

Земли объектов историко-культурного назначения могут являться землями особо охраняемых природных территорий либо землями иных категорий земель, например землями населенных пунктов (п. 10 ст. 85 ЗК РФ).

В случае если земли объектов историко-культурного назначения выделяются в пределах границ населенных пунктов в составе зон особо охраняемых территорий, такие земельные участки используются не в соответствии с градостроительными регламентами, а подчиняются особому правовому режиму, предусмотренному положениями ЗК РФ о данных землях в составе земель особо охраняемых территорий и объектов.

В то же время земельные участки, на которых находятся объекты, не являющиеся памятниками истории и культуры, но расположенные в границах зон охраны памятников истории и культуры, используются в соответствии с градостроительными регламентами, установленными с учетом требований охраны памятников истории и культуры.

В зависимости от того, кто является собственником историко-культурных объектов, решается вопрос о федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности на занимаемые этими объектами земли историко-культурного назначения.

В соответствии с пп. 4 п. 5 ст. 27 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, ограничиваются в обороте. В силу п. 2 ст. 27 ЗК РФ земельные участки, ограниченные в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Нетрудно заметить, что особо ценные объекты культурного наследия народов Российской Федерации входят в число объектов культурного наследия народов Российской Федерации, и это разные по объему понятия. Решение о признании объекта культурного наследия федерального

значения особо ценным объектом культурного наследия народов Российской Федерации принимается Правительством РФ. Объект культурного наследия, включенный в Список всемирного наследия, признается особо ценным объектом культурного наследия народов Российской Федерации в первоочередном порядке (ст. 24 Федерального закона № 73 – ФЗ от 25 июня 2002 г.).

Однако права на землю граждан и юридических лиц могли возникнуть как до, так и после отнесения соответствующих земель к землям историко-культурного назначения. Поэтому закон вносит ясность в отношении собственности в данной подкатегории земель, определяя, что земельные участки, находящиеся на землях историко-культурного назначения, у собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов не изымаются. Нахождение земельного участка на землях историко-культурного назначения возлагает на его собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов обязанность соблюдать режим этих земель особо охраняемых территорий и объектов.

Таким образом, земельные участки, занятые объектами культурного наследия, не ограниченные в обороте, могут находиться в частной собственности.

При этом необходимо различать правовые режимы объектов культурного наследия и земельных участков, в пределах которых они располагаются. Они могут принадлежать разным собственникам и находиться в гражданском обороте отдельно. Так, объекты культурного наследия религиозного назначения могут передаваться в собственность только религиозным организациям. При отчуждении объектов культурного наследия из государственной или муниципальной собственности новый собственник принимает на себя обязательства по сохранению объекта культурного наследия, которые являются ограничениями (обременениями) права собственности на данный объект и указываются в охранном обязательстве собственника объекта культурного наследия (ст. 50 Федерального закона № 73 – ФЗ от 25 июня 2002 г.). Соответственно, к землям и расположенным на них объектам историко-культурного назначения, отвечающим признакам объектов недвижимости, затруднительно применять принцип земельного права о единстве судьбы земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости.

На отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность.

В целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды в соответствии с федеральными законами,

законами субъектов РФ устанавливаются зоны охраны объектов культурного наследия.

В пределах земель историко-культурного назначения за пределами земель поселений вводится особый правовой режим использования земель, запрещающий деятельность, несовместимую с основным назначением этих земель. Использование земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в указанных зонах охраны, определяется правилами землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры. Особенности правового режима указанных зон охраны регулируются Постановлением Правительства РФ от 12 сентября 2015 г. № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации».¹

Правовой режим особо ценных земель

К особо ценным землям относятся земли, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций).

Особо ценными землями могут быть как земли, входящие в состав земель особо охраняемых территорий и объектов, так и земли других категорий.

Особо ценные земли, указанные в ст. 100 ЗК РФ, следует отграничивать от иных особо ценных земель, исходя из следующих требований:

наличие на особо ценных землях природных объектов и объектов культурного наследия, представляющих особую научную и историко-культурную ценность;

осуществление на особо ценных землях деятельности научно-исследовательских организаций.

¹ Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 972 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 38, ст. 5298.

Эти требования позволяют утверждать, что основным назначением указанных особо ценных земель является научное значение. Другие земли тоже могут иметь научное значение, но оно для них основным не будет.

Вопрос об отнесении земель к особо ценным землям решается на основе того, будет ли признан природный объект или объект культурного наследия объектом, имеющим научную, историко-культурную ценность. Соответствующие решения вправе принять органы власти любого уровня (федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления), если это не будет противоречить федеральным законам.

На собственников таких земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов таких земельных участков возлагаются обязанности по их сохранению.

Особенности изменения правового режима земель особо охраняемых территорий

Перевод земель особо охраняемых территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию осуществляется при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных федеральными законами экспертиз в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды в случае, если их использование по целевому назначению ввиду утраты ими особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного особо ценного значения невозможно.

К землям рекреационного назначения относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан.

Следует отметить, что основное предназначение земель рекреационного назначения состоит в удовлетворении потребностей граждан в отдыхе.

К землям рекреационного назначения также относятся земельные участки, на которых находятся такие объекты, как дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, дома рыбака и охотника, детские туристические станции, туристские парки, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, и прочие аналогичные объекты (п. 2 ст. 98 ЗК РФ).

Также необходимо отметить, что к землям историко-культурного назначения согласно ст. 99 ЗК РФ относят земли:

1) объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия;

2) достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел;

3) военных и гражданских захоронений.

В случае если земли объектов историко-культурного назначения выделяются в пределах границ населенных пунктов в составе зон особо охраняемых территорий, такие земельные участки используются не в соответствии с градостроительными регламентами, а подчиняются особому правовому режиму, предусмотренному положениями ЗК РФ о данных землях в составе земель особо охраняемых территорий и объектов.

Таким образом, земельные участки, занятые объектами культурного наследия, не ограниченные в обороте, могут находиться в частной собственности.

На отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность.

К особо ценным землям относятся земли, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций).

Особо ценные земли, указанные в ст. 100 ЗК РФ, следует ограничивать от иных особо ценных земель, исходя из следующих требований:

наличие на особо ценных землях природных объектов и объектов культурного наследия, представляющих особую научную и историко-культурную ценность;

осуществление на особо ценных землях деятельности научно-исследовательских организаций.

Эти требования позволяют утверждать, что основным назначением указанных особо ценных земель является научное значение. Другие земли тоже могут иметь научное значение, но оно для них основным не будет.

Вопросы для самоконтроля:

1. Укажите понятие и состав земель особо охраняемых территорий.
2. В чем состоят особенности правового режима особо ценных земель?
3. Укажите особенности правового режима земель особо охраняемых территорий.
4. Укажите особенности правового режима земель рекреационного назначения.
5. Укажите особенности правового режима земель историко-культурного назначения.

Список использованных источников

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. **Российская Федерация. Конституция (1993).** [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.] – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

2. **Российская Федерация. Законы. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях** от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

3. **Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации** от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

4. **Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс Российской Федерации** от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

5. **Российская Федерация. Законы. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)** от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

6. **Российская Федерация. Законы. Водный кодекс Российской Федерации** от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

7. **Российская Федерация. Законы. Лесной кодекс Российской Федерации** от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

8. **Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)** от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

9. **Российская Федерация. Законы. Уголовный кодекс Российской Федерации** от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

10. **Российская Федерация. Законы.** Об охране окружающей среды от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

11. **Российская Федерация. Законы.** О недрах от 21 февраля 1992 г. № 2395-1. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

12. **Российская Федерация. Законы.** О землеустройстве от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

13. **Российская Федерация. Законы.** О мелиорации земель от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

14. **Российская Федерация. Законы.** Об особо охраняемых природных территориях от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

15. **Российская Федерация. Законы.** О континентальном шельфе Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

16. **Российская Федерация. Законы.** Об исключительной экономической зоне Российской Федерации от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

17. **Российская Федерация. Законы.** Об обороте земель сельскохозяйственного назначения от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

18. **Российская Федерация. Законы.** О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока РФ от 07 мая 2001 г. № 49-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

19. **Российская Федерация. Законы.** О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

20. **Российская Федерация. Законы.** О крестьянском (фермерском) хозяйстве от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

21. **Российская Федерация. Законы.** О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

II. Материалы судебной практики

1. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2019) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.12.2019) – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

2. О судебной практике по делам о наследовании : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2012 № 9 – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

3. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018) – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

4. Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018) – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

5. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2020). – Текст : электронный.

6. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017) – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

7. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 15.11.2017) – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст :

электронный.

8. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.02.2017) – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021). – Текст : электронный.

III. Основная литература

1. Земельное право России : учебник для вузов / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, С. А. Чаркин, К. А. Селиванова; под ред. А. П. Анисимова. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2020. – 371 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-08534-1. – Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/449702> (дата обращения: 18.04.2021).

2. **Ерофеев, Б. В.** Земельное право России : учебник для вузов / Б. В. Ерофеев ; под науч. ред. Л. Б. Братковской. – 16-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2020. – 537 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-12201-5. – Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/449625> (дата обращения: 18.04.2021).

3. **Боголюбов, С. А.** Земельное право : учебник / под ред. С. А. Боголюбова. – Москва : Проспект, 2017. – 376 с. – ISBN 978-5-392-21738-0. – Текст : непосредственный.

4. **Боголюбов, С. А.** Земельное право: учебник для вузов / С. А. Боголюбов. – 8-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2020. – 255 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-05031-8. – Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/449641> (дата обращения: 18.04.2021).

IV. Дополнительная литература

1. **Алексеев, В. А.** Право недвижимости Российской Федерации. Понятие и виды недвижимых вещей: учебное пособие для вузов / В. А. Алексеев. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва : Юрайт, 2020. – 487 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-13103-1. – Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/463465> (дата обращения: 18.04.2021).

2. Земельное право : словарь терминов / автор-составитель Э. Х. Рахимов. – Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2016. – 31 с. – Текст : непосредственный.

3. **Липски, С. А.** Земельная политика : учебник для вузов / С. А. Липски. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва : Юрайт, 2020. – 192 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-07552-6. – Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/451734> (дата обращения: 18.04.2021).

4. **Гладун, Е. Ф.** Управление земельными ресурсами : учебник и практикум для вузов / Е. Ф. Гладун. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва : Юрайт, 2020. – 159 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-00846-3. – Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/451776> (дата обращения: 18.04.2021).

5. **Любчик, Г. П.** Право (земельное) [Электронный ресурс]: учебное пособие / Г. П. Любчик– Электрон. текстовые данные. – Тюмень: Тюменский индустриальный университет, 2017. – 158 с. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/83715.html>. – ЭБС «IPRbooks» (дата обращения: 18.04.2021).

6. **Лиманская, А. П.**, Земельное право. Общая часть : учебное пособие / А. П. Лиманская – Москва : Российский государственный университет правосудия, 2017. – 392 с. – ISBN 978-5-93916-566-2. – Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/74157.html> (дата обращения: 18.04.2021).

7. Земельное право : учебник для самостоятельной работы студентов юридических вызов, обучающихся по дистанционной форме образования / Н. А. Волкова, Н. Д. Амаглобели, И. А. Соболев [и др.] ; под ред. И. А. Соболев, Н. А. Волкова, Г. В. Чубуков. – 7-е изд. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 359 с. – ISBN 978-5-238-02290-1. – Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/74889.html> (дата обращения: 18.04.2021).

8. Земельное право : учебное пособие / Т. В. Волкова, А. И. Гребенников, С. Ю. Королев, Е. Ю. Чмыхало ; под ред. К. Г. Пандаков. – Москва : Дашков и К, Ай Пи Эр Медиа, 2018. – 316 с. – ISBN 978-5-394-01313-3. – Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/75223.html> (дата обращения: 18.04.2021).

9. **Позднякова, Е. А.** Земельное право. Практикум : учебное пособие для вузов / Е. А. Позднякова ; под общей ред. С. А. Боголюбова. – Москва :

Юрайт, 2020. – 129 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-08192-3. – Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/450416> (дата обращения: 18.04.2021).

10. **Анисимов, А. П.** Земельное право России. Практикум : учебное пособие для вузов / А. П. Анисимов, Н. Н. Мельников. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт, 2020. – 259 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-03919-1. – Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/450327> (дата обращения: 18.04.2021).

Сайты в сети Интернет

1. Электронно-библиотечная система «ЭБС ЮРАЙТ» : [сайт]. – URL: <https://urait.ru> (дата обращения: 18.04.2021).

2. Электронно-библиотечная система «ЭБС IPR BOOKS» : [сайт]. – URL: www.iprbookshop.ru (дата обращения: 18.04.2021).

3. Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 18.04.2021).

4. Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://www.vsrp.ru> (дата обращения: 18.04.2021).

5. Официальный сайт Президента России : [сайт]. – URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 18.04.2021).

6. Официальный сайт Правительства России : [сайт]. – URL: <http://www.government.ru> (дата обращения: 18.04.2021).

7. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 18.04.2021).

8. Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://www.minjust.ru> (дата обращения: 18.04.2021).

9. Официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии : [сайт]. – URL: <http://www.rosreestr.ru> (дата обращения: 18.04.2020).

Учебное издание

Рахимов Эльдар Харисович
(кандидат юридических наук, доцент)
Пономарева Екатерина Владимировна
(кандидат юридических наук)
Галимов Ранис Расихович
(кандидат юридических наук)

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

Курс лекций

Редактор Т. И. Матвеева

Подписано в печать 28.06.2021

Гарнитура Times

Уч.-изд. л. 14,75

Тираж 110 экз.

Выход в свет 30.06.2021

Формат 60x84 1/16

Усл. печ. л. 15

Заказ № 48

*Редакционно-издательский отдел
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*

*Отпечатано в группе полиграфической и оперативной печати
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа*