

# ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

## УЧЕБНИК

**В.Х. УЛЮКАЕВ, В.Э. ЧУРКИН, В.В. НАХРАТОВ, Д.В. ЛИТВИНОВ**



Настоящий учебник подготовлен по материалам новейшего земельного законодательства и на основе нового Земельного кодекса Российской Федерации. При написании учебника было обобщено значительное число действующих нормативно-правовых актов, а также правоприменительная практика в области регулирования земельных отношений. Учебник предназначен для студентов и преподавателей высших учебных заведений специальностей: юриспруденция, земельный кадастр, городской кадастр, землеустройство. Он рассчитан также на специалистов, работающих в системе органов Федеральной службы земельного кадастра, Министерства имущественных отношений, Министерства природных ресурсов и других органов специальной и общей компетенции по управлению земельным фондом страны. Книга будет полезной также для собственников, землепользователей и арендаторов земельных участков.

## Содержание

### **Раздел I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

#### **Глава 1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА**

§ 1. Предмет земельного права

§ 2. Метод земельного права

§ 3. Система земельного права

#### **Глава 2. ПРИНЦИПЫ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА**

§ 1. Понятие, правовое значение и классификация принципов земельного права

§ 2. Особенности реализации отраслевых принципов земельного права

### Глава 3. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

- § 1. Понятие и общие положения о правоотношениях
- § 2. Земельные правоотношения
- § 3. Классификация земельных правоотношений
- § 4. Земельно-имущественные правоотношения
- § 5. Земельно-правовые нормы
- § 6. Возникновение, изменение и прекращение земельных правоотношений
- § 7. Правовое регулирование земельных правоотношений

## **Раздел II. ЧАСТНОПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

### Глава 4. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

- § 1. Общая характеристика права собственности на землю
- § 2. Государственная собственность на землю
- § 3. Разграничение государственной собственности на землю
- § 4. Муниципальная собственность на землю
- § 5. Частная собственность на землю
- § 6. Права и обязанности собственников земельных участков

### Глава 5. ПРАВА НА ЗЕМЛЮ ЛИЦ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ СОБСТВЕННИКАМИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

- § 1. Понятие и общая характеристика ограниченных вещных прав на землю
- § 2. Право постоянного (бессрочного) пользования землей
- § 3. Право пожизненного наследуемого владения землей
- § 4. Право безвозмездного срочного пользования землей
- § 5. Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут)
- § 6. Аренда земель

### Глава 6. ЧАСТНОПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

- § 1. Оборотоспособность земельных участков и общая характеристика сделок с земельными участками
- § 2. Виды сделок с земельными участками
  - 2.1. Купля-продажа земельных участков
  - 2.2. Ипотека (залог) земельных участков
  - 2.3. Аренда земельных участков
  - 2.4. Переход прав на земельные участки по наследству
  - 2.5. Дарение, мена и рента земельных участков
  - 2.6. Внесение земельных участков в уставный капитал организации
  - 2.7. Доверительное управление земельными участками
- § 3. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в собственности публичных образований, в условиях современной земельной реформы
  - 3.1. Общие положения о приватизации земель
  - 3.2. Порядок приватизации земельных участков
  - 3.3. Особенности приобретения прав на земельные участки под объектами недвижимости
    - 3.3.1. Переход права на земельный участок при переходе права собственности на объект недвижимого имущества
    - 3.3.2. Исключительное право на приватизацию или приобретение права аренды под объектами недвижимости
  - 3.4. Упрощенный порядок оформления земельных участков в собственность ("дачная амнистия")

### Глава 7. ПРЕКРАЩЕНИЕ И ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

- § 1. Основания прекращения права собственности на землю
- § 2. Основания прекращения иных прав на землю
- § 3. Понятие и основания ограничений прав на землю

## **Раздел III. ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

## **ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

### **Глава 8. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

§ 1. Понятие и органы публичного управления земельными ресурсами

§ 2. Понятие и виды функций управления земельными ресурсами

### **Глава 9. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

§ 1. Структура земельных ресурсов Российской Федерации

§ 2. Первичное установление категории земельного фонда

§ 3. Изменение целевого назначения земельных участков

§ 4. Изменение вида разрешенного использования земель

### **Глава 10. ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КАДАСТРОВЫЙ УЧЕТ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ И СДЕЛОК С НИМИ**

§ 1. Понятие и содержание землеустройства

1.2. Виды и содержание основных землеустроительных действий

1.2.1. Изучение состояния земель

1.2.2. Планирование и организация рационального использования земель и их охраны

1.2.3. Описание местоположения и установление на местности границ объектов землеустройства как основной вид землеустроительной деятельности

§ 2. Государственный контроль за проведением землеустройства

§ 3. Содержание и формы осуществления кадастрового учета

3.1. Общие положения о Государственном кадастре недвижимости

3.2. Порядок ведения государственного кадастра недвижимости

3.3. Порядок согласования местоположения границ земельных участков

3.4. Формы осуществления кадастровой деятельности

§ 4. Правовые условия образования земельных участков

§ 5. Государственная регистрация прав на землю и сделок с ней

5.1. Общие положения

5.2. Порядок государственной регистрации прав на землю и сделок с ней

### **Глава 11. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА И ИНЫХ ЦЕЛЕЙ**

§ 1. Предоставление земельных участков как функция государственного управления земельными ресурсами

§ 2. Правовой порядок предоставления земельных участков для целей, связанных со строительством

2.1. Общие положения о предоставлении земельных участков для строительства

2.2. Особенности предоставления земельных участков с предварительным согласованием места расположения объекта строительства

2.3. Особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности

2.4. Организация и проведение торгов земельными участками в РФ

§ 3. Предоставление земельных участков для целей, не связанных со строительством

### **Глава 12. ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ И КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

§ 1. Правовой статус и содержание охраны земель

§ 2. Общие положения о земельном контроле

§ 3. Государственный земельный контроль

3.1. Органы, осуществляющие контроль, их функции и полномочия

3.2. Содержание и порядок проведения государственного земельного контроля

§ 4. Иные виды земельного контроля

§ 5. Мониторинг земель

### **Глава 13. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ**

## ПРАВООТНОШЕНИЙ

§ 1. Платность использования земли как один из принципов земельного законодательства

§ 2. Формы платы за землю

2.1. Порядок исчисления и уплаты земельного налога

2.2. Льготы по уплате земельного налога

2.3. Особенности исчисления и уплаты налога на земельные участки под жилыми домами

2.4. Арендная плата за землю

§ 3. Кадастровая и рыночная стоимость земельных участков. Нормативная цена земли

§ 4. Льготный порядок выкупа земельных участков

## Глава 14. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

§ 1. Понятие и задачи ответственности за земельные правонарушения

§ 2. Виды ответственности за нарушение земельного законодательства

2.1. Уголовная ответственность

2.2. Административная ответственность

2.3. Гражданско-правовая (имущественная) ответственность

2.4. Дисциплинарная ответственность

2.5. Принудительное изъятие земельного участка как вид юридической ответственности за земельные правонарушения

## Раздел IV. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ ЗЕМЕЛЬ

### Глава 15. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

§ 1. Понятие и общая характеристика земель сельскохозяйственного назначения как объекта земельных отношений

§ 2. Особенности правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения

§ 3. Реорганизация отношений в сфере владения и пользования землями сельскохозяйственного назначения

§ 4. Субъекты права на земельные участки сельскохозяйственного назначения

§ 5. Правовой режим земель коммерческих сельскохозяйственных организаций и предприятий

5.1. Право землевладения и землепользования хозяйственных товариществ, обществ и производственных кооперативов

5.2. Право землевладения и землепользования унитарных хозяйственных предприятий

§ 6. Право землевладения и землепользования некоммерческих юридических лиц

§ 7. Право землевладения и землепользования граждан на землях сельскохозяйственного назначения

7.1. Правовой режим земель, предоставленных для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства

7.2. Правовой режим земель, предоставленных для ведения личного подсобного хозяйства

7.3. Правовой режим земель, предоставленных для садоводства, огородничества и дачного строительства

7.4. Правовое регулирование отношений, объектом которых являются земельные доли

§ 8. Прекращение прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения

§ 9. Особенности изменения правового режима земель сельскохозяйственного назначения

### Глава 16. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

§ 1. Общая характеристика земель населенных пунктов и их правового режима

§ 2. Состав градостроительной документации

§ 3. Правовой режим пригородных зон

§ 4. Особенности изменения правового режима земель населенных пунктов

### Глава 17. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ТРАНСПОРТА, СВЯЗИ, РАДИОВЕЩАНИЯ, ТЕЛЕВИДЕНИЯ, ИНФОРМАТИКИ, ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ЭНЕРГЕТИКИ, ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ И

## ИНОГО СПЕЦИАЛЬНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

- § 1. Общая характеристика правового режима земель промышленности и иного специального назначения
- § 2. Правовой режим земель обрабатывающей промышленности
- § 3. Право недропользования и правовой режим земель добывающей промышленности
- § 4. Правовой режим земель железнодорожного транспорта
- § 5. Правовой режим земель автомобильного транспорта
- § 6. Правовой режим земель водного транспорта
- § 7. Правовой режим земель воздушного транспорта
- § 8. Правовой режим земель трубопроводного транспорта
- § 9. Правовой режим земель, предоставляемых под высоковольтные электрические линии и линии связи
- § 10. Правовой режим земель, предоставленных для нужд обороны, безопасности и иного специального назначения
- § 11. Особенности изменения правового режима земель промышленности и иного специального назначения

## Глава 18. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДА

- § 1. Общая характеристика правового режима земель водного фонда
- § 2. Государственное управление землями водного фонда
- § 3. Правовая охрана водных объектов
- § 4. Особенности изменения правового режима земель водного фонда

## Глава 19. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА

- § 1. Понятие и общая характеристика лесного фонда и земель лесного фонда
- § 2. Государственное управление в сфере лесного фонда и земель лесного фонда
- § 3. Особенности изменения правового режима земель лесного фонда

## Глава 20. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ

- § 1. Правовой статус земель особо охраняемых территорий и объектов
- § 2. Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий
- § 3. Правовой режим земель природоохранного назначения
- § 4. Правовой режим земель рекреационного назначения
- § 5. Правовой режим земель историко-культурного назначения
- § 6. Правовой режим особо ценных земель
- § 7. Особенности изменения правового режима земель особо охраняемых территорий

## Глава 21. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЗАПАСА

- § 1. Земли запаса как самостоятельная целевая категория земельного фонда страны
- § 2. Современное правовое положение земель запаса
- § 3. Особенности изменения правового режима земель запаса

### **Рецензенты:**

Жариков Юрий Георгиевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Попов Владимир Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Государственного университета управления.

Коллектив авторов:

В.Х. Улюкаев, профессор, заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству (главы 12, 15).

В.Э. Чуркин, кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой

земельного права Государственного университета по землеустройству (главы 1, 3, 4, § 1 - 2 гл. 6, § 1 - 2 гл. 7, 9, 10, 16, 17).

В.В. Нахратов, кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству (главы 18, 19, 20, 21).

Д.В. Литвинов, старший преподаватель кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству (главы 2, 5, § 3 гл. 6, § 3 гл. 7, 8, 11, 13, 14).

## **Раздел I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

### **Глава 1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА**

#### **§ 1. Предмет земельного права**

Земельное право представляет собой отрасль права, регулиющую 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, неперемещаемость, неэластичность и др., которые выделяют земельные участки из стандартного перечня объектов недвижимого имущества.

Отношения, регулируемые земельным законодательством, подразделяются на три группы.

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 как 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.

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.

## **§ 2. Метод земельного права**

Не менее важное значение, чем предмет регулирования, для характеристики земельного права имеет метод, посредством которого осуществляется регулирование земельных отношений. Под методом правового регулирования понимается совокупность способов, приемов, с помощью которых право, т.е. правовые нормы, воздействует на поведение участников общественных отношений, в данном случае - земельных отношений. Метод земельного права соответствует его предмету. Точно так же, как и предмет земельного права, его метод имеет комплексный характер. Имеет место сочетание императивного и диспозитивного методов правового регулирования.

Императивному методу регулирования свойственно проявление принципа "власть - подчинение". Участники таких отношений неравноправны, предписания одного являются обязательными для исполнения, а обязанностью другого является неукоснительное следование этим предписаниям. Императивным методом регулируется значительная часть земельных отношений, таких, например, как управление земельными ресурсами, правовая охрана земель и др.

Диспозитивным методом правового регулирования охватываются отношения вещных прав на земельные участки, отношения оборота земель и др. Участники этих отношений обладают определенной самостоятельностью, которая выражается в признании за субъектами отношений равноправного положения, в наличии между ними как участниками гражданского оборота отношений юридического равенства и отсутствии между ними отношений власти и подчинения.

В отечественном законодательстве общая тенденция изменения метода земельного права как права природоресурсного заключается в смещении акцентов в диспозитивную область. Все большая группа общественных отношений регулируется с применением диспозитивного метода. Данная тенденция идет в разрез с тенденциями, сложившимися в европейском и североамериканском праве, где роль государства как регулятора отношений в сфере использования природных ресурсов постоянно увеличивается и пропорционально растет роль императивного метода правового регулирования природоресурсных правоотношений.

## **§ 3. Система земельного права**

1. Система права может быть определена через три определения. Система права как отрасли права, система права как науки и система права как учебной дисциплины.

Под системой права **как отрасли права** понимается упорядоченное внутреннее расчленение права как совокупности норм на взаимосвязанные элементы (части) в рамках единства этих элементов. Эти элементы именуется отраслями права.

Отрасли права как самостоятельные правовые категории имеют свою систему, т.е. упорядоченное расчленение норм отрасли на взаимосвязанные элементы.

Земельное право занимает самостоятельное место в общей системе права, поскольку оно направлено на регулирование конкретного по своей сущности вида общественных отношений - земельных отношений. Оно, как уже было показано выше, имеет свой предмет и метод правового регулирования этих отношений.

Земельное право как сложное явление социально-политической и экономической

жизни общества имеет определенную систему. Ее первичным составным элементом служат правовые нормы, которые, объединяясь, образуют целое здание правовой системы. Правовая норма - это правило поведения субъектов земельных отношений, которым они должны руководствоваться, совершая свои действия.

Отдельные правовые нормы формируются в группы (блоки или звенья) норм, которые именуется правовыми институтами. Нормы, составляющие правовой институт, регулируют не какие-либо отдельные действия, а целую однородную общность земельных отношений. Земельное право как отрасль, имеющая свою систему, состоит из Общей части, содержащей правовые нормы, относящиеся ко всей отрасли земельного права в целом, и Особенной части, включающей нормы, регулирующие особенности использования отдельных категорий земель.

К правовым институтам Общей части земельного права отнесены такие правовые институты, как:

- вещные права на землю;
- оборот земельных участков;
- государственное управление земельными ресурсами;
- правовая охрана земель;
- ответственность за земельные правонарушения.

К Особенной части относятся такие правовые институты, как:

- правовой режим земель сельскохозяйственного назначения;
- правовой режим земель населенных пунктов;
- правовой режим земель промышленности и иного специального назначения;
- правовой режим земель лесного фонда;
- правовой режим земель водного фонда;
- правовой режим земель особо охраняемых природных территорий;
- правовой режим земель запаса.

2. Система земельного права **как науки** включает в себя элементы научного познания земельных отношений.

Можно выделить три основных этапа научного познания:

1) получение информации о предмете. На данном этапе собирается информация о правоприменительной практике, зарубежном регулировании отношений, а также сравнительном правоведении, исследуются история и динамика изменения законодательства, регулирующего земельные отношения;

2) исследование предмета, которое включает в себя различные способы и методы научного познания после унификации понятийного аппарата земельного права. Унификация понятий имеет особое значение, т.к. информация, полученная на первом этапе из различных источников, оперирует различными терминами. Приведение их к единообразной системе понятий, актуальной для современной системы действующего законодательства, представляет первоочередное значение;

3) внедрение полученных в процессе научно-исследовательской работы результатов. Как правило, такое внедрение осуществляется в форме законотворческой деятельности.

3. И наконец, система земельного права **как учебной дисциплины** соответствует по структуре системе земельного права как отрасли права. В процессе изучения земельного права мы прежде всего основываемся на системе действующего законодательства, самостоятельной отраслью которого является земельное право.

## **Глава 2. ПРИНЦИПЫ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА**

### **§ 1. Понятие, правовое значение и классификация принципов земельного права**

Понятие принципа имеет римское происхождение: термин "principium", или "принцип", переводится с латинского языка как закон, основа, первоначало. Древние римляне придавали особое значение понятию принципа, говоря, что принцип есть важнейшая часть всего (principium est portissima pars cujunque rei).

Под правовыми принципами понимаются руководящие положения права, его основные начала, выражающие объективные закономерности и потребности общества и имеющие в случае их правового закрепления общеобязательное значение.

Принципы права в системе правовых норм:

- 1) выступают исходными началами правового регулирования, обеспечивающими согласованность и эффективность системы правовых норм;
- 2) непосредственно регулируют поведение участников общественных отношений при пробельности и противоречивости системы правовых норм;
- 3) должны учитываться при правотворческой деятельности.

Современная наука земельного права под принципами земельного права понимает **основополагающие начала, на которых базируется правовое регулирование земельных отношений.**

В теории права принято деление правовых принципов по сфере (масштабу) действия на общеправовые, межотраслевые и отраслевые.

**Общеправовые** принципы, действие которых в том числе распространяется и на земельные отношения, закреплены в Конституции РФ. Необходимо выделить следующие конституционные положения, которые являются основой для земельных правоотношений:

- конституционные положения, устанавливающие основы правового режима земли как природного объекта и природного ресурса (ч. ч. 1, 2 ст. 9 и ч. 2 ст. 8 Конституции РФ);
- конституционные положения, устанавливающие право граждан на землю (ч. ч. 1, 2 ст. 36, ч. ч. 1, 3, 4 ст. 35);
- конституционные положения, устанавливающие предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере регулирования земельных отношений (п. "д" ст. 71, п. п. "в", "д", "к" ч. 1 ст. 72, ч. ч. 2, 5 ст. 76, п. "г" ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

**Межотраслевые** принципы распространяют свое действие на две и более отрасли права, преимущественно смежные. Земельное право является комплексной отраслью права, сочетающей в себе публично-правовые и частноправовые начала и наиболее тесно соприкасающейся с гражданским и административным правом. В связи с этим следует выделить две наиболее существенные группы межотраслевых принципов:

- принципы, определяющие основы землепользования;
- принципы, определяющие основы управления и охраны земель.

**Отраслевые** принципы являются базисом при регулировании исключительно земельных отношений. На основе отраслевых принципов создаются и реализуются правовые нормы только земельного права.

## **§ 2. Особенности реализации отраслевых принципов земельного права**

В современном земельном праве в условиях продолжающихся процессов реорганизации земельных отношений в обществе правовые принципы сформулированы предельно конкретно и четко. Однако их перечень не является исчерпывающим. Статья первая Земельного кодекса (далее - ЗК РФ) формулирует следующие основные принципы.

### **1) Учет значения земли как основы жизни и деятельности человека.**

Согласно указанному принципу регулирование земельных отношений 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 и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ;
- одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю.

Значение основы жизни и деятельности российского общества придает земле и другим природным ресурсам Конституция Российской Федерации (ст. 9). Поэтому ЗК РФ и иные нормативные акты, устанавливая нормы и требования рационального использования и

охраны земли, учитывают ее особенности как природного объекта, составной части природы, природного ресурса.

Предусматривая общие для всех обладателей земли (собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов) права и обязанности по использованию земельных участков, ЗК РФ формулирует соответствующие статьи таким образом, чтобы в их содержании присутствовали нормы о соблюдении экологических, строительных, санитарно-гигиенических и иных специальных требований (пп. 3 п. 1 ст. 40 ЗК РФ), чтобы использование земель любой категории осуществлялось способами, которые не должны наносить вред окружающей среде (п. 1 ст. 42 ЗК РФ), чтобы проводились целенаправленные мероприятия по охране земель как природного объекта (п. 4 ст. 42 ЗК РФ). Так, например, реализация проектов застройки земельных участков без соблюдения природоохранных требований не соответствует данному принципу.

## **2) Приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества.**

Провозглашая как принцип земельного законодательства приоритет охраны земли, законодатель имеет в виду необходимое ограничение хозяйственной свободы собственников земельных участков в целях охраны окружающей среды. Это означает, что каждый обладатель земли (собственник, землепользователь, землевладелец, арендатор), организуя свою хозяйственную деятельность на земле, должен прежде всего предусмотреть конкретные эффективные меры по ее охране. Эти меры могут быть разными, так как они устанавливаются в соответствии с особенностями категорий земель и той или иной хозяйственной деятельности, находя отражение в соответствующих статьях ЗК РФ.

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

Принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека при любой хозяйственной деятельности, связанной с использованием и охраной земель, логично вытекает из первого и второго принципов. Но если соблюдение первых двух принципов косвенно содействует охране жизни и здоровья людей, то третий принцип указывает на необходимость принятия таких специальных решений и выполнения таких действий, которые прямо и непосредственно позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить вредное воздействие на его здоровье при использовании земли. Гарантией соблюдения названного принципа служит обращенная ко всем землепользователям обязанность нести необходимые затраты для достижения целей данного принципа, даже если эти затраты окажутся существенными.

Данный правовой принцип отражает в земельном законодательстве конституционные принципы охраны и защиты жизни и здоровья людей (ст. ст. 7, 41, 42, 55, 74 Конституции РФ). Реализация данного принципа обеспечивается нормативными правовыми актами как земельного законодательства, так и других отраслей права. Помимо ст. ст. 42, 43, 60 - 63, 71 - 76 ЗК РФ, к ним следует отнести Федеральные законы "Об охране окружающей среды", "О радиационной безопасности населения", "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами" и др.

## **4) Участие граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю.**

Согласно данному принципу граждане РФ, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, которые могут в дальнейшем оказать воздействие на состояние земель. В свою очередь, публичные органы обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.

По существу, данным принципом граждане и общественные организации причисляются к непосредственным участникам отношений в области управления земельными ресурсами. В соответствии с этим принципом гражданам и общественным организациям предоставляется право принимать участие в разработке и принятии

административных актов, затрагивающих их интересы в отношении принадлежащих им земельных участков, - с одной стороны, а органам государственной власти и органам местного самоуправления вменяется в обязанность обеспечивать возможность участия населения в подготовке и принятии решений о выборе и принятии таких актов - с другой.

Примером реализации данного принципа в земельном законодательстве является ст. 31 ЗК РФ, устанавливающая гарантии участия населения в принятии решений о предоставлении земельных участков для целей строительства. Пункт 2 ст. 23 ЗК РФ также предусматривает возможность установления публичного сервитута с учетом результатов публичных слушаний.

Дополнительной гарантией реализации данного принципа является право граждан и общественных организаций на осуществление общественного земельного контроля за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия органами власти решений, затрагивающих их права и законные интересы.

#### **5) Единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов.**

Согласно данному принципу все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Рассматриваемый принцип повторяет общеизвестное положение: принадлежность следует судьбе главной вещи. В данном случае земельный участок рассматривается как главная вещь, а все, что прочно связано с ним (здания, сооружения и т.д.), является его принадлежностью.

Этим принципом земельный участок фактически объединяется в одну сложную вещь (земельно-имущественный комплекс) с другими объектами недвижимости, которые прочно связаны с земельным участком. Тем самым устанавливается, что в таком качестве эти объекты, составляющие единый земельно-имущественный комплекс, и должны участвовать в гражданском обороте.

В целях реализации данного принципа в п. 4 ст. 35 ЗК РФ были включены специальные правовые нормы, меняющие содержание ст. 273 ГК РФ. Более подробно об этом см. соответствующий параграф учебника, рассматривающий особенности приобретения прав на земельные участки под объектами недвижимости.

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

Реализация данного принципа заключается в том, что 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.

Однако необходимо отметить, что установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий.

#### **7) Платность использования земли.**

Любое использование земли в России осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Более подробно данный принцип будет рассмотрен в главе, посвященной экономическому механизму регулирования земельных правоотношений.

#### **8) Деление земель по целевому назначению на категории и дифференцированный подход к установлению правового режима земель.**

Правовой режим земель в России определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Принадлежность земель к той или иной категории предопределяет основное их целевое назначение и соответствующий правовой режим использования (с учетом зонирования и разрешенного использования). При определении правового режима земель должны учитываться природные, социальные, экономические и

иные факторы. Более подробно данный принцип будет рассмотрен в главе, посвященной правовому режиму земельных участков.

#### **9) Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований.**

Несмотря на отмену с 1 июля 2006 г. Федерального закона от 17 июля 2001 г. N 101-ФЗ "О разграничении государственной собственности на землю", который специально регулировал процедуру отнесения земельных участков к федеральной, региональной и муниципальной собственности, необходимость разграничения сохранилась. Более подробно данная процедура рассмотрена в главе, посвященной праву собственности на землю.

#### **10) Сочетание интересов общества и законных интересов граждан.**

Данный принцип предусматривает, что 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. Рассматриваемый принцип является межотраслевым и обеспечивает баланс публичных и частных интересов, который реализуется в нормах земельного, экологического и иных отраслей права.

Примером реализации данного принципа является установление в земельном законодательстве процедуры принудительного отчуждения (изъятия) земельного участка для государственных или муниципальных нужд, а также ограничения прав собственников земельных участков путем установления публичных сервитутов.

#### **11) Разграничение действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель.**

В пункте 3 ст. 3 ЗК РФ установлен приоритет земельного законодательства перед гражданским при регулировании имущественных отношений по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними. Таким образом, суть разграничения состоит в том, что гражданское законодательство содержит общие нормы регулирования имущественных земельных отношений, а земельное - специальные. Поэтому если конкретное земельное правоотношение урегулировано специальной нормой, содержащейся в ЗК РФ или другом земельном правовом акте, то общая норма гражданского законодательства РФ не применяется.

Перечень принципов, содержащихся в ст. 1 ЗК РФ, не является исчерпывающим. Ряд иных принципов закреплен как в иных статьях ЗК РФ, так и в других федеральных законах, составляющих систему земельного законодательства РФ. В качестве примера иных принципов можно привести:

- принцип сохранения целевого использования земельных участков;
- принцип единства технологии ведения государственного кадастра недвижимости на всей территории РФ;
- принцип преимущественного права субъекта РФ на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже.

### **Глава 3. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ**

#### **§ 1. Понятие и общие положения о правоотношениях**

Под правоотношением понимается связь между субъектами урегулированного правом общественного отношения, в процессе которой у них возникают права и обязанности.

Причины (основания), вследствие которых возникают, изменяются и прекращаются правоотношения, называются юридическими фактами. Иначе говоря, юридические факты - это некие обстоятельства жизни, с которыми закон связывает возникновение, изменение и прекращение правоотношений. В зависимости от способов регулирования (гражданско-правовые, земельно-правовые, административно-правовые и т.д.) и видов объектов регулируемых отношений правоотношения делятся на гражданские, земельные, административные и т.п.

Всякое правоотношение включает в себя следующие взаимосвязанные элементы:

- субъекты правоотношения (субъективный состав), т.е. лица, участвующие в правоотношении;
- объект правоотношения, т.е. то, по поводу чего возникают правоотношения;
- содержание правоотношения, т.е. конкретные (субъективные) права и обязанности участников (субъектов) правоотношений.

Наиболее распространенным видом правоотношений (по числу участвующих в них субъектов) являются гражданские и административные правоотношения.

Как гражданские, так и административные правоотношения имеют свои специфические особенности, которые обусловлены особенностями самих отраслей права.

Так, к особенностям гражданских правоотношений относятся:

- имущественная и организационная обособленность субъектов, т.е. их независимость друг от друга и равенство между собой;
- равноправность субъектов правоотношений, т.е. их равенство в правах и обязанностях, составляющих содержание правоотношения;
- самостоятельность субъектов, т.е. возможность их свободного волеизъявления, которое и является основным юридическим фактом, порождающим, изменяющим или прекращающим правоотношение;
- имущественный характер юридических гарантий гражданских правоотношений, т.е. мер защиты прав и мер ответственности за неисполнение обязанностей.

Субъектами гражданских правоотношений могут быть физические лица (граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства), юридические лица (российские, иностранные), государственные и муниципальные образования, обладающие гражданской правосубъектностью.

Правосубъектность - правовая возможность субъекта быть участником гражданских правоотношений, т.е. возможность, обеспеченная правом. Составными элементами правосубъектности являются правоспособность и дееспособность субъектов.

Правоспособность - способность субъекта иметь гражданские права и обязанности. Граждане обладают правоспособностью от рождения. Юридические лица - с момента государственной регистрации.

Дееспособность - способность субъекта своими действиями приобретать права и создавать для себя обязанности.

Дееспособность граждан может быть полной (по достижении ими совершеннолетия, а в отдельных установленных законом случаях - до него) и ограниченной (дееспособность граждан в возрасте от 16 до 18 лет).

Дееспособность юридических лиц наступает одновременно с правоспособностью.

Как граждане, так и юридические лица могут быть лишены дееспособности или ограничены в ней только в судебном порядке.

Дееспособность включает в себя и деликтоспособность (деликт - ответственность), т.е. способность самостоятельно нести ответственность за совершенные правонарушения. Состав участников гражданского правоотношения может изменяться в порядке правопреемства. Правопреемство бывает двух видов: универсальным (общим) и сингулярным (частным). В первом случае правопреемник занимает место правопреемника во всех правоотношениях (например, наследование, реорганизация юридического лица и др.). Частное (сингулярное) правопреемство - это правопреемство в одном или нескольких правоотношениях (например, уступка кредитором своих прав требования третьему лицу).

Виды гражданских правоотношений могут классифицироваться по различным признакам. Наиболее существенными признаками классификации признаются:

- характер взаимосвязи субъектов (абсолютные и относительные правоотношения);
- объект правоотношений (имущественные и неимущественные);
- способ удовлетворения интересов участников правоотношений (вещные и обязательные).

**Абсолютные правоотношения** - это такие правоотношения, в которых одному лицу (управомоченному) противостоит неопределенный круг других субъектов (обязанных), - например, правоотношения собственности. Относительными считаются такие правоотношения, в которых одному лицу (управомоченному) противостоит строго определенное другое лицо.

**Имущественные правоотношения** - это такие правоотношения, объектом которых является имущество, т.е. материальные блага.

Неимущественными считаются те правоотношения, объектами которых являются личные неимущественные блага (честь, достоинство, имя, авторство произведений и т.п.).

**Вещные правоотношения** - правоотношения, которые определяют имущественный статус субъектов, т.е. они определяют, на каком праве (из числа вещных ) находится имущество, т.е. материальные блага.

**Обязательственные правоотношения** - это такие гражданские правоотношения, которые характеризуют динамику, движение имущественных отношений (переход права на имущество, выполнение работ, оказание услуг и т.п.).

Практическое различие этих видов гражданских правоотношений состоит в том, что вещные правоотношения реализуются непосредственными действиями самого управомоченного лица (собственника, владельца), а обязательственные - через исполнение обязанностей должником.

Такое положение объясняется тем, что вещные правоотношения - абсолютны, а обязательственные - относительны.

## **§ 2. Земельные правоотношения**

1. В процессе приобретения, хозяйственного использования и охраны земельных участков между органами исполнительной власти, с одной стороны, и гражданами и юридическими лицами - с другой, а также между гражданами и юридическими лицами возникают различные отношения. Будучи урегулированными нормами земельного права, т.е. признанными соответствующими требованиям закона, эти отношения становятся земельными правоотношениями.

Земельные правоотношения, как и любые другие правоотношения, включают в себя следующие элементы: норму права, субъект правоотношения, объект правоотношения и содержание правоотношения.

**Норма права** - правило, которым следует руководствоваться в процессе решения вопросов, по поводу которых возникло отношение. По характеру воздействия на участников отношений норма может быть императивной, т.е. обязывающей или запрещающей совершать какие-либо действия, и диспозитивной, т.е. управомочивающей (разрешающей) участников отношений совершать действия по своему усмотрению или по взаимной договоренности.

**Субъекты правоотношений** - участники земельных отношений. Состав участников определен ст. 5 ЗК РФ. Ими могут быть граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

В соответствии со ст. ст. 124 - 125 ГК РФ Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в имущественных отношениях на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами. От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные права и обязанности органы государственной власти, от имени муниципальных образований - органы местного самоуправления.

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что муниципальное образование - это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Под сельским поселением понимается 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.

Муниципальный район - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

**Городской округ** - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Внутригородская территория города федерального значения - часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (например, Законом города Москвы от 15 октября 2003 г. N 59 установлены наименования и границы 125 внутригородских муниципальных образований в городе Москве).

С точки зрения земельного права подобная двухзвенная структура муниципальных образований (городские округа и муниципальные районы - в качестве муниципальных образований первого звена, а также городские и сельские поселения, входящие в состав муниципальных районов, - в качестве муниципальных образований второго звена) имеет важное практическое значение при рассмотрении вопросов, связанных с определением уровня органа, уполномоченного принимать решение, например о распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, решение об изменении одного вида разрешенного использования земельного участка на другой и т.п.

В качестве субъектов земельных отношений могут выступать и иностранные граждане, и юридические лица, а также лица без гражданства. Однако их права на приобретение земельных участков в собственность определяются в соответствии со специальными нормами Земельного кодекса РФ, иными федеральными законами и могут быть ограничены.

Так, например, п. 3 ст. 15 ЗК РФ установлено, что иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. Исходя из того что в настоящее время перечень приграничных территорий не установлен, в соответствии с п. 5 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" не допускается предоставление земельных участков, расположенных на указанных территориях, в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам.

Следует отдельно отметить, что иностранные государства не рассматриваются российским земельным законодательством в качестве субъектов земельных отношений. Однако в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях от 18 апреля

1961 г. на государство пребывания возложена обязанность оказать содействие аккредитуемому государству в приобретении на своей территории, согласно своим законам, помещений, необходимых для его представительства. Данное положение международного публичного права можно проиллюстрировать не только международными правовыми актами, но и российскими. Например, распоряжением Правительства РФ от 2 октября 2006 г. N 1361-р предусматривается предоставление Германской стороне в аренду на 99 лет для использования Посольством Федеративной Республики Германия в Российской Федерации здания и строений, а также занятого ими земельного участка с установлением арендной платы за пользование этой недвижимостью в размере 1 рубль (один рубль) в год. Существует и обратная практика приобретения в собственность Российской Федерацией земельных участков на территории ряда зарубежных стран при открытии в иностранном государстве посольств или консульских учреждений. При этом от имени Российской Федерации правами владения, пользования и распоряжения собственностью Российской Федерации, находящейся за рубежом, обладают Правительство Российской Федерации или федеральный орган исполнительной власти, в компетенции которого находятся полномочия на осуществление функций управления и распоряжения государственным имуществом.

2. По объему и содержанию прав и обязанностей участники земельных отношений делятся на:

**собственников** земельных участков, т.е. лиц, имеющих земельные участки на праве собственности;

**вторичных землепользователей** - лиц, владеющих и пользующихся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) или срочного пользования, не являясь их собственниками.

В зависимости от конкретной формы и специфических особенностей пользования землей в группе землепользователей выделяются:

**землевладельцы** - лица, имеющие земельные участки на праве пожизненного наследуемого владения;

**арендаторы** - лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договору аренды или договору субаренды;

**обладатели сервитута** - лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитутами).

Все перечисленные субъекты, кроме собственников, в общем случае имеют земельные участки на праве пользования, не являясь их собственниками. Разграничение их по видам пользования (арендаторы, землевладельцы и т.п.) осуществляется по содержанию и объему правомочий.

3. Объектом земельного правоотношения считается индивидуально определенный (т.е. сформированный) земельный участок, по поводу которого возникают земельные отношения. В сфере государственного управления земельным ресурсом объектами земельных отношений могут быть весь федеральный земельный фонд в целом, его составные части в пределах границ субъектов РФ, административно-территориальных образований, отдельные участки.

Статья 6 Земельного кодекса содержит исчерпывающий перечень объектов земельных отношений:

- земля как природный объект и природный ресурс;
- земельные участки;
- части земельных участков.

Земельный участок как объект земельных отношений имеет законодательно установленные признаки. В соответствии со ст. 11.1 ЗК РФ, которая введена Федеральным законом от 22 июля 2008 г. N 141-ФЗ и вступила в силу 23 октября 2008 г., земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. Таким образом, земельный участок становится таковым с момента установления его границ.

Согласно ст. 7 Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" описание местоположения границ земельного участка является уникальной характеристикой объекта недвижимости, включаемой в государственный кадастр объектов недвижимости.

Земельный участок может быть делимым и неделимым. Делимым является такой участок, который может быть разделен на части, каждая из которых образует после раздела самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав другой категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Известно, что вещи могут быть простыми и сложными, т.е. состоящими из совокупности отдельных вещей одного целевого назначения. В указанной совокупности выделяется главная вещь, которая определяет судьбу остальных вещей, которые в этом случае называются принадлежностью. Принадлежность всегда следует судьбе главной вещи.

Земельный участок, относясь к числу недвижимых вещей, является вещью сложной. В тех случаях, когда участок и строения, сооружения принадлежат на праве собственности одному лицу, земельный участок вместе с расположенными на нем и прочно связанными с ним строениями и сооружениями образует земельно-имущественный комплекс, являющийся единым объектом земельно-имущественных отношений. Земельный участок в этих случаях выступает в роли главной вещи, а строения и сооружения являются принадлежностью. Кроме зданий, строений и сооружений в качестве принадлежности земли в земельно-имущественных отношениях участвуют: почвенный покров, естественная растительность, защитные и мелиоративные насаждения и т.п., а также результаты работ по улучшению земли, полностью слившиеся с землей (планировка поверхности, террасирование склонов, химические мелиорации и т.п.). Более подробно о земельно-имущественных отношениях см. в § 3 настоящей главы.

4. Содержание земельных правоотношений представляет собой конкретные права и обязанности участников этих отношений, совершающих свои действия в соответствии с правовыми нормами.

Государство регулирует земельные отношения прежде всего в качестве органа власти, суверена. К такому виду регулирования относятся, например, издание санитарных и строительных правил, указаний по охране природы, земельно-планировочные ограничения и предписания и др. Вместе с тем, будучи собственником земли, государство выступает в роли хозяйствующего субъекта, заинтересованного в наиболее производительном и рациональном использовании принадлежащей ему земли.

Эти качества государства (орган власти и хозяйствующий субъект) нередко настолько тесно переплетаются, что бывает трудно различить, в какой именно роли выступают его органы власти, принимая те или иные решения, касающиеся земли. Однако следует иметь в виду, что юридическая власть государства всегда выше, чем его полномочия собственника. Это может выражаться в том, в частности, что государственные органы власти, выполняя свои императивные полномочия, могут, исходя из высших интересов общества, вторгаться в хозяйственные функции соответствующих субъектов, разрешая, изменяя или отменяя те или иные их действия.

### **§ 3. Классификация земельных правоотношений**

1. В силу различий природных свойств земли и неодинакового хозяйственного ее использования могут возникать самые разнообразные земельные отношения. Одни отношения складываются в процессе сельскохозяйственного производства, другие - при использовании земли в промышленности и строительстве, третьи - в лесном хозяйстве и т.д. Это позволяет говорить о классификации земельных отношений по признаку основного хозяйственного назначения земель. Каждый из названных в § 2 данной главы четырех элементов правоотношений приобретает здесь свое значение. Так, земельные правоотношения в сфере сельскохозяйственного производства имеют свои правовые нормы, свой объект, своих участников отношений, свое правовое содержание, выражающееся в

осуществлении прав и соблюдении определенных обязанностей при сельскохозяйственном использовании земли.

2. Классификацию земельных правоотношений можно строить и по другим признакам, в зависимости от того, какую особенность земельных правоотношений мы намерены выделить и исследовать. Свое юридическое значение имеет, например, классификация земельных правоотношений по их субъекту. Участниками этих отношений могут выступать товарищества, общества, производственные коллективы, граждане и т.д. По своему содержанию земельные правоотношения характеризуются теми правами и обязанностями, которые должны определять поведение их участников. Так, праву того или иного гражданина на получение земли соответствует обязанность государственного органа предоставить (или содействовать в предоставлении) ему земельный участок.

3. По функциональному назначению земельные правоотношения могут быть регулятивными и правоохранными.

Регулятивные правоотношения - это такие урегулированные нормами земельного права земельные отношения, которые выражаются в совершении участниками данных отношений позитивных (положительных) действий. Это обычные, чаще всего возникающие на практике земельные отношения, примеры которых уже приводились выше.

Правоохранные правоотношения, в отличие от регулятивных, вызываются аномалией, отклонением в поведении участника земельных отношений от нормы закона. Поэтому правоохранные земельные отношения возникают по поводу правонарушений, когда наступает необходимость юридического воздействия на нарушителя законодательства.

4. Земельные правоотношения могут быть материальными, возникающими на основании норм материального права, и процессуальными, возникающими на основании процессуальных норм.

Материальные правовые нормы - это те, которые устанавливают какие-то существенные права и обязанности участников земельных правоотношений, например право на получение земельного участка, обязанность охранять плодородие угодий, не нарушать интересов соседних землепользователей и т.д. Соответствующие этим нормам земельные отношения называются материальными.

Процессуальные нормы устанавливают порядок действий субъектов правоотношений по реализации своих прав и обязанностей. Возникающие в связи с этим отношения признаются процессуальными.

5. Земельные правоотношения могут возникать, изменяться или прекращаться на основании правомерных и неправомерных действий (правонарушений). Так, например, при систематическом нарушении земельного законодательства пользователь может быть лишен права на землю. Земельный участок может быть изъят (выкуплен) и при отсутствии нарушений, если он понадобился для государственных или муниципальных нужд.

Изменения в содержании земельных правоотношений происходят при частичном изъятии земель, например в случае соглашения сторон об изменении условий договора аренды, а также при некоторых других обстоятельствах, не приводящих к полному прекращению права пользования землей.

6. Наконец, земельные правоотношения могут различаться по степени взаимной обязанности их участников. Они могут быть отношениями равноправия (партнерские отношения) и отношениями подчиненности одной стороны другой. Как правило, равноправные земельные отношения возникают между теми или иными пользователями земли.

Так, согласование между соседями порядка использования граничащих (смежных) участков осуществляется путем свободной договоренности. Одна сторона не может диктовать другой обязательные условия поведения, не учитывающие интересов соседа. Стороны этих отношений обязаны в равной мере воздерживаться от нарушения установленного порядка пользования землей.

При отношениях подчиненности складывается иной характер поведения субъектов

права пользования землей. В этих отношениях, как правило, одной из сторон является орган управления, который по закону правомочен давать те или иные указания землепользователю, добиваться от него тех или иных действий, контролировать его поведение и т.д.

#### **§ 4. Земельно-имущественные правоотношения**

В связи с приданием земле двойственного значения - как природного объекта и природного ресурса, с одной стороны, и недвижимого имущества - с другой, соответственно изменилось и содержание земельных отношений, и, как следствие этого, возникла и определенная специфика их правового регулирования. Земельные отношения стали предметом правового регулирования одновременно земельного и гражданского законодательства. Разграничительный ориентир между ними установлен ст. 3 Земельного кодекса РФ. Так, в соответствии с п. 1 упомянутой статьи земельным законодательством регулируются те земельные отношения, которые связаны с использованием и охраной земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Именно эти отношения закон относит к земельным.

В то же время п. 3 ст. 3 ЗК РФ установил, что имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также отношения по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным или иным специальным законодательством.

Таким образом, все общественные отношения по поводу земли закон четко разграничил на земельные (по поводу использования и охраны земель) и имущественные (по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками и совершения сделок с ними).

Однако в правоприменительной практике все оказалось значительно сложнее. Во-первых, отношения собственности на землю, т.е. по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, как и по совершению сделок с ними, наряду с нормами гражданского законодательства в значительной степени регулируются нормами земельного законодательства.

Так, например, вопросы приватизации земель, установления условий пользования, ограничений и запретов, не говоря уже об обороте земель, особенно сельскохозяйственных, во многом регулируются нормами земельного законодательства.

Во-вторых, земля как объект недвижимого имущества является основой жизни и деятельности человека и обладает установленным законом приоритетом охраны как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве перед использованием ее в качестве недвижимого имущества (пп. 6 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

И наконец, в-третьих, законодательно установлен принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (зданий, строений, сооружений), согласно которому все указанные объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами (пп. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Указанные выше обстоятельства ставят земельный участок как объект отношений в особый режим охраны и целевого рационального использования, который обеспечивается нормами земельного законодательства даже в тех случаях, когда эти отношения имеют имущественный характер. Примеров этому много. Наиболее заметным из них является Федеральный закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения, который определяет и условия приватизации этих земель, и ограничения по их обороту, и особенности их использования.

В силу того, что эти отношения в значительной степени регулируются нормами земельного законодательства, естественно считать их земельными. В то же время их нельзя не отнести к гражданским отношениям, поскольку они имеют имущественный характер, а объектом их является земля как недвижимое имущество.

Такая двойственность данной группы земельных отношений еще более усиливается, когда речь заходит о взаимосвязи и взаимозависимости правового и хозяйственно-экономического положения земельных участков с расположенными на них и прочно

связанными с ними иными объектами недвижимости, например зданиями, строениями, сооружениями, водными объектами и т.п. Здесь оборот земельных участков совмещается с оборотом упомянутых иных объектов недвижимости в рамках единых действий.

При совершении гражданско-правовых сделок земельный участок и расположенные на нем и прочно связанные с ним иные объекты недвижимости в тех случаях, когда они принадлежат одному лицу, выступают в виде единого земельно-имущественного комплекса, являющегося и единым объектом отношений. Земельно-имущественный комплекс является объектом гражданско-правовых отношений, поскольку составляющие его элементы (земельный участок и прочно связанные с ним другие объекты недвижимого имущества) представляют собой объекты имущества. В то же время эти отношения нельзя не назвать земельными по причинам, которые были изложены выше. Из всего сказанного выше следует, что гражданско-правовые отношения, объектом которых является земельный участок в любой форме, т.е. в комплексе с иным имуществом или вне его, правомерно считать земельно-имущественными отношениями. Собственно, в правоприменительной практике земельно-имущественные отношения именно в таком их понимании уже давно принимаются в качестве предмета как гражданского, так и земельного права.

В смысле изложенных выше положений отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением земельными участками как объектами имущества, всегда (а не только применительно к земельно-имущественным комплексам) являются отношениями земельно-имущественными, регулируемые нормами как гражданского, так и земельного законодательства.

Земельно-имущественный комплекс как единый объект земельно-имущественных отношений представляет собой сложную вещь, состоящую как минимум из двух элементов: земельного участка и прочно связанных с ним других объектов. В связи с этим возникает вопрос о главной вещи в комплексе.

Вопрос этот имеет большое практическое значение, так как главная вещь комплекса определяет юридическую судьбу иных его объектов, являющихся в этом случае принадлежностью главной вещи.

Земельным и гражданским законодательством этот вопрос решается по-разному.

В соответствии с пп. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ одним из принципов земельного права является единство судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов, согласно которому все расположенные на земельном участке объекты недвижимости следуют судьбе земельного участка, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Тем самым однозначно земельный участок определен в качестве главной вещи в земельно-имущественном комплексе. Это же подтверждается и п. 4 ст. 35 ЗК РФ, который устанавливает, что отчуждение земельного участка без находящихся на нем зданий, строений и сооружений, если они принадлежат на праве собственности одному лицу, равно как и отчуждение зданий, строений и сооружений без земельного участка при тех же условиях, не допускается.

Такой же порядок отчуждения принадлежащих одному лицу земельного участка и находящихся на нем объектов недвижимости должен применяться и при прекращении права на землю в случаях реквизиции, конфискации зданий, строений и сооружений, обращения взыскания на указанное имущество по обязательствам его собственника (см. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 11 "О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства").

Между тем гражданское законодательство при решении аналогичных вопросов исходит из того, что главной вещью земельно-имущественного комплекса являются расположенные на земельном участке строения и сооружения, судьбе которых следует земельный участок в той или иной его части (ст. ст. 242, 243, 237 ГК РФ).

Коллизионность норм указанных отраслей права еще раз подтверждает изложенные выше соображения об особой роли земельного участка в совокупности объектов недвижимого имущества. Исходя из того что нормы земельного законодательства имеют

более специальный характер, а также в силу п. 3 ст. 3 ЗК РФ следует все же признать, что положения Земельного кодекса о земельном участке как главной вещи в земельно-имущественном комплексе являются предпочтительными.

### **§ 5. Земельно-правовые нормы**

Земельно-правовая норма, как и всякая иная правовая норма, имеет свою внутреннюю структуру, т.е. составные части, связанные между собой определенным логическим содержанием. Таких частей в земельно-правовой норме три: гипотеза, диспозиция и санкция.

**Гипотеза** представляет собой описание условий действия правовой нормы. При этом "условие" не обязательно должно быть подробным описанием, обычно лишь указывается на то или иное фактическое обстоятельство, событие, действие. Так, в законодательстве о земле содержится немало статей, в которых указываются очень краткие фактические обстоятельства, необходимые для применения данной правовой нормы. Этим фактическим обстоятельством может быть, например, то, что пользователем земли является гражданин или государственная, общественная организация. В других нормах имеется в виду гражданин не вообще, а, например, проживающий в городе, на селе; та или иная организация может быть пользователем земель сельскохозяйственного назначения, гослесфонда и т.п. В гипотезе не обязательно присутствие слова, указывающего на условие, но оно всегда подразумевается.

Вторая часть правовой нормы - **диспозиция**, которая указывает, каким должно быть поведение людей (организаций, предприятий, учреждений) при наличии предусмотренных гипотезой фактических обстоятельств или условий. Так, если гражданин выразит желание заниматься индивидуальной трудовой деятельностью в сельском хозяйстве и если он имеет опыт и способности для этого (гипотеза), ему должен быть предоставлен земельный участок для ведения крестьянского хозяйства. В каких размерах, в какой местности, на каком праве, при каких условиях - ответы на эти вопросы надо искать в диспозициях других правовых норм.

**Санкция** - это элемент правоохранительной нормы. Она, естественно, может отсутствовать в правовой норме, рассчитанной на регулирование положительных действий. Правоохранительная же норма предусматривает меры воздействия к нарушителям земельного законодательства, т.е. к лицам, не соблюдающим предписания регулятивной нормы. Санкция может быть не только наказывающей (штрафной), но и просто правосстановительной, рассчитанной лишь на восстановление нарушенного права.

Особенность охранительной нормы в земельном праве состоит еще и в том, что эта норма может не содержать самой санкции, если эта санкция содержится в других отраслях законодательства. Так, уголовно-правовые санкции за общественно опасные земельные правонарушения надо искать, как известно, в Уголовном кодексе РФ; административно-правовые санкции - в Кодексе об административных правонарушениях. Восстановительная санкция содержится в ст. 15 Гражданского кодекса, в которой указано, что правонарушитель обязан возместить потерпевшей стороне убытки в полном объеме. Учитывая это, охранительные нормы в земельном законодательстве могут быть достаточно краткими, например в виде формулы: убытки, причиненные нарушением прав собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов, подлежат возмещению в полном объеме (ст. 62 Земельного кодекса РФ). Сам характер возмещения содержится, как было указано, в другой правовой норме.

Необходимо также иметь в виду, что любая правовая норма, в том числе и земельно-правовая, рассчитана на некие обобщенные, типичные ситуации и не всегда достаточно однозначно может быть применена к конкретным случаям. Это требует вдумчивого изучения правовой нормы и возникающих на ее основе земельных правоотношений. Процесс познания правовой нормы, т.е. уяснения ее подлинного смысла и рамок практического применения, называется толкованием правовой нормы.

Толкование может быть легальным (официальным) и научным (неофициальным). Легальное толкование дается самим законодателем или уполномоченным им органом. Оно

является обязательным для практического применения.

Научное толкование дается учеными-правоведами или научными учреждениями. Оно имеет рекомендательный характер и не является обязательным для практического применения. Процесс познания осложняется иногда тем, что во избежание нежелательных повторений в законодательстве о земле имеются отсылочные нормы, т.е. нормы, которые не излагают полностью их содержания, а отсылают к другим статьям данного или даже иного нормативного акта.

В земельном законодательстве имеется множество норм, которые по способу правовых предписаний призваны усилить регулятивную и правоохранительную функции земельного права. Это обязывающие, запрещающие и управомочивающие нормы.

**Обязывающая** (императивная) норма провозглашает обязанность совершить определенное активное действие. Так, ст. 13 ЗК РФ обязывает всех владельцев земли осуществлять комплекс мероприятий по охране своих земель.

**Запрещающая** норма устанавливает обязанность не совершать действий, запрещенных этой нормой. В отличие от обязывающих норм, требующих активных действий, запрещающие нормы предписывают воздерживаться от совершения действий, нежелательных с точки зрения закона. Например, ст. 14 ЗК РФ запрещает осуществлять производство и реализацию сельскохозяйственной продукции на землях, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению.

**Управомочивающая** (разрешающая) норма дает право участникам земельных отношений совершать определенные действия, указанные в данной норме (например, производить посевы и насаждения, сдавать угодья в аренду и т.д.).

#### **§ 6. Возникновение, изменение и прекращение земельных правоотношений**

Земельные отношения необходимо воспринимать не только в статике, но и в динамике. Они могут возникать, изменяться и прекращаться, и это их развитие, постоянная подвижность предусматриваются правовой нормой. Правовая норма указывает на юридический факт (действие, бездействие, событие и т.п.), который порождает определенные права и обязанности для участников земельных отношений (отвод земельного участка, изменение его границ, полное его изъятие или частичное уменьшение и т.д.). При этом она исходит из подвижности земельных отношений.

Юридическим фактом, служащим основанием для возникновения отношений по поводу предоставления земли, является заявление (ходатайство) об этом заинтересованного лица. На этой первоначальной стадии земельных отношений могут производиться обследования затребованного участка, необходимые согласования и другие действия. Юридическим фактом, служащим основанием для следующей стадии земельных отношений - отвода земли, выступает решение компетентного органа о предоставлении заявителю данного конкретного участка. Юридическим фактом, создающим право на отвод заявителю участка, может служить также договор, например при предоставлении земли в аренду.

Затем наступает стадия непосредственного пользования землей, что связано с рядом юридических действий (фактов). При этом возникают отношения по внутрихозяйственной организации землепользования (землеустройства), выполнению договорных обязательств и т.д. Таким образом, в возникновении и развитии земельных правоотношений проявляется реальная жизнь земельного законодательства, т.е. применение норм земельного права. При этом завершение одних правоотношений служит основанием для возникновения других.

Изменение земельных правоотношений в процессе использования земли всегда связано с последующей эволюцией тех или иных действий и событий, а также развитием законодательства. Так, арендатор при ухудшении условий пользования землей, вызванном стихийным явлением, вправе требовать изменения ранее указанных в договоре обязательств (например, если понес значительные убытки от засухи, пыльной бури, наводнения и т.п.). Следовательно, изменяются права и обязанности владеющего землей лица.

Подвижность в земельных правоотношениях особенно характерна для динамичного сельскохозяйственного производства, где объект этих отношений - земля (ее качество,

плодородие) - не остается постоянным. Здесь важно, однако, чтобы изменения в земельных отношениях происходили не произвольно, а на основании конкретной правовой нормы, т.е. в соответствии с требованиями закона.

Прекращение земельных правоотношений обычно происходит одновременно с прекращением пользования конкретным земельным участком. Основанием для такого прекращения служат договор о продаже земельного участка, решение компетентного государственного органа об изъятии земли для государственных или муниципальных нужд и т.д. Основанием для прекращения земельных правоотношений могут быть также такие события или действия (юридические факты), как смерть гражданина - собственника земли или землепользователя, истечение срока аренды земли (если срок договора об аренде не возобновляется), добровольный отказ от земельного участка и т.д.

Прекращение земельных правоотношений бывает полным или частичным. Так, при уменьшении размеров земельного участка происходит прекращение пользования им лишь в определенной части, соответствующей уменьшению его размеров. При других обстоятельствах, указанных в законе, пользование прекращается полностью.

Правоохранительные земельные отношения прекращаются после совершения участником или участниками этих отношений действий, устраняющих правонарушение. Если нарушитель земельного закона привлечен к юридической ответственности, то акт применения взыскания (наказания) означает прекращение охранительных земельных правоотношений.

#### **§ 7. Правовое регулирование земельных правоотношений**

1. Конституция РФ регулирует земельные правоотношения в трех статьях: 9, 36, 72.

В соответствии с п. 1 ст. 9 земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Любые решения по использованию природных ресурсов должны приниматься с учетом интересов местного населения. Существует ряд механизмов учета мнения местного населения, таких как сход, публичные и общественные слушания и местный референдум.

Пункт 2 ст. 9 устанавливает, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Современным законодательством не предусмотрено существование иных форм собственности. Данный открытый перечень был весьма актуален при подготовке текста Конституции в 1993 г., однако сейчас перечень форм собственности носит законченный характер.

Пункт 1 ст. 36 устанавливает, что граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.

В настоящее время существует расширительное толкование данной нормы, согласно которому к объединениям граждан относятся юридические лица, в том числе коммерческие. В противном случае прямое действие данной статьи привело бы к тому, что использовать земельные участки могли бы только некоммерческие объединения граждан и физические лица без статуса индивидуального предпринимателя.

Пункт 2 ст. 36 устанавливает две конституционные обязанности: "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".

Пункт 3 ст. 36 относит условия и порядок пользования землей к предмету регулирования федерального закона.

Подпункт "в" п. 1 ст. 72 относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами.

Данная норма реализуется по следующим правилам:

а) законодательство субъектов Федерации не может противоречить федеральному

законодательству;

б) в случае отсутствия федеральной нормы субъект Федерации вправе закрыть данный пробел путем принятия регионального акта;

в) после принятия федерального закона региональное законодательство должно быть приведено в соответствие с федеральными нормами.

2. Федеральное земельное законодательство состоит из двух групп законов.

К первой группе относятся нормативные акты земельного законодательства. К таким относятся Земельный кодекс РФ, ФЗ "О государственном кадастре недвижимости", "О землеустройстве", "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", "О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую" и др.

Ко второй группе относятся нормативные акты иных отраслей права. Поскольку земельное право - комплексная отрасль, большая группа правоотношений регулируется нормами других отраслей. Это такие законы, как Гражданский кодекс, Градостроительный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Лесной кодекс, Водный кодекс, ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях", ФЗ "О недрах" и др.

3. Федеральные подзаконные акты в настоящее время представлены постановлениями Правительства РФ, которыми регулируются такие процедуры, как мониторинг, государственный земельный контроль, порядок ведения ЕГРП и др.

Указы Президента РФ играли большую роль в регулировании земельных отношений до принятия Земельного кодекса РФ.

4. Региональное законодательство до вступления в силу Земельного кодекса РФ заполняло пробелы федерального земельного законодательства крайне неоднородно. Складывалась крайне разноплановая земельная политика субъектов Федерации в весьма существенных земельных правовых вопросах - от форм собственности до участников земельных правоотношений. После принятия Земельного кодекса РФ была начата активная работа по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральными нормами. Данная работа на сегодняшний день практически завершена.

## **Раздел II. ЧАСТНОПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

### **Глава 4. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ**

#### **§ 1. Общая характеристика права собственности на землю**

1. До 1990г. в условиях существования исключительно государственной собственности на землю основной формой осуществления гражданами права владения и пользования земельными участками было постоянное (бессрочное) пользование.

Современная система прав на земельные участки основывается на едином первичном праве - праве собственности.

Право собственности подразделяется на три основные формы в зависимости от субъектов права - правообладателей. Выделяют государственную, муниципальную и частную собственность на земельные участки. При этом право собственности, и в особенности право частной собственности, носит ограниченный характер.

Так, собственник обязан соблюдать установленное целевое назначение земельного участка, соблюдать ограничения, установленные для оборота земельных участков, и т.д. Концепция ограничения права частной собственности сформировалась в европейском праве в начале XX в. с отменой Кодекса Наполеона и последовательно реализовалась в национальных системах европейских стран. В нашей стране при введении частной собственности на землю также был нормативно закреплен ограниченный характер права частной собственности. То есть фактически установлен определенный приоритет публичных интересов перед частными в сфере собственности на земельные участки.

2. Как уже было рассмотрено выше, в ст. 9 Конституции РФ провозглашено: "Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности". Перечень субъектов соответствующих форм собственности

определяется в соответствии с подразделом 2 Гражданского кодекса РФ. На момент принятия Конституции РФ представлялось актуальным установление новых форм собственности, например, предлагалось выделить в качестве самостоятельных форм собственности собственность физических лиц и акционерных обществ. В настоящее время образование дополнительных форм собственности не представляется актуальным. Более того, поскольку круг субъектов права собственности регулируется гражданским законодательством, которое находится в исключительном ведении Российской Федерации, изменение круга субъектов права собственности на региональном или муниципальном уровне невозможно.

## **§ 2. Государственная собственность на землю**

К государственной собственности относятся земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований (ст. 16 ЗК РФ). Субъектами государственной собственности на землю являются органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ.

Государственная собственность на землю имеет два уровня: федеральный, к которому относится собственность Российской Федерации, и региональный уровень, включающий в себя собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. На одни и те же земли не может быть двух или нескольких собственников, так как общая совместная государственная собственность не предусмотрена законодательством.

При этом Российская Федерация обладает так называемой исключительной собственностью на земельные участки. На основании целого ряда федеральных законов Российская Федерация может быть единственным собственником целого ряда земель в силу их целевого назначения или разрешенного вида использования. К таким землям относятся земельные участки в соответствии с такими Федеральными законами, как Лесной кодекс, ФЗ "Об обороне", ФЗ "О государственной границе" и др. Всего насчитывается около 20 подобных федеральных законов.

К сожалению, подавляющее большинство федеральных земель не зарегистрировано в качестве федеральной собственности. Причиной является огромный объем работ по формированию земельных участков, отнесенных к федеральной собственности. Это приводит к тому, что зачастую муниципальные образования незаконно относят федеральные земли (в силу федерального закона) к неразграниченным землям и пытаются распорядиться ими самостоятельно. В данном случае имеет место распоряжение земельным участком ненадлежащим субъектом, так как никто не наделял муниципальные образования правом распоряжения федеральными землями. Следовательно, подобные действия муниципалов являются ничтожными и не порождают правовых последствий.

Статья 18 ЗК РФ к собственности субъектов Российской Федерации относит земельные участки:

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

Использование земель, находящихся в государственной собственности, осуществляется, как правило, путем создания государственных унитарных предприятий либо путем передачи земель частным землепользователям на вторичных правах, например в аренду.

## **§ 3. Разграничение государственной собственности на землю**

В соответствии со ст. 214 ГК РФ государственная собственность - имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации (собственность субъектов Российской Федерации). Таким образом, субъектами

права государственной собственности являются Российская Федерация, республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа.

Поскольку объектами любых прав на землю могут быть только индивидуально определенные земельные участки, в настоящее время серьезные трудности связаны с определением объектов собственности публичных образований, в частности государственной собственности.

С июля 2001 по июль 2006 г. существовала самостоятельная законодательно установленная процедура разграничения публичной собственности. Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществлялось в соответствии с утратившим силу Федеральным законом "О разграничении государственной собственности на землю" от 17 июля 2001 г. N 101-ФЗ.

Целями разграничения публичной собственности являлись индивидуальное определение каждого земельного участка и отнесение к федеральной, региональной или муниципальной собственности путем принятия соответствующего перечня на уровне Правительства Российской Федерации. Данная процедура была крайне сложной и запутанной, а также требовала больших технических, временных и финансовых затрат, так как предполагалось индивидуально определить каждый участок на территории, составляющей примерно 70 - 80% от территории Российской Федерации, а также принять решение об отнесении каждого участка к собственности конкретного публичного субъекта. Разумеется, данная деятельность не была осуществлена, в связи с чем было принято решение об отмене разграничения государственной собственности в качестве самостоятельной процедуры.

В настоящее время разграничение государственной собственности на землю регулируется ст. 3.1 Федерального закона от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", вступившей в силу с 1 июля 2006 г. Данная статья устанавливает следующие принципы разграничения:

1) закреплено, что акты об утверждении перечней земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности, изданные Правительством Российской Федерации при разграничении государственной собственности на землю до 1 июля 2006 г., являются основанием для государственной регистрации права собственности соответствующего публичного образования на такие земельные участки;

2) установлены три признака, позволяющие отнести земельный участок к собственности одного из публичных образований (Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование):

- нахождение на земельном участке здания, строения, сооружения, находящегося в собственности соответствующего публичного образования;

- если земельный участок был предоставлен органам власти соответствующего уровня, их территориальным органам (в отношении федеральных органов государственной власти), казенным предприятиям, унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами власти соответствующего уровня;

- прямое указание федерального закона, а в отношении земель, относящихся к муниципальной собственности, - прямое указание федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, принятого в соответствии с федеральным законом.

#### **§ 4. Муниципальная собственность на землю**

Правом муниципальной собственности на землю обладают органы местного самоуправления. Несмотря на то что данная форма собственности была провозглашена еще в 1992 г. Законом "О местном самоуправлении", долгое время в отношении муниципальной собственности был известен только ее субъект - орган местного самоуправления. Поскольку

правом муниципальной собственности обладают негосударственные органы власти, необходимо было детально урегулировать, какие земли и в каком порядке могут быть переданы органам местного самоуправления. Однако это было выполнено только в 2001 г. в ФЗ "О разграничении государственной собственности на землю".

В муниципальную собственность городов, районов (кроме районов в городах), сельских поселений, а также других муниципальных образований для обеспечения их развития передаются земли, находящиеся в государственной собственности. В муниципальную собственность могут включаться земли, приобретаемые по решению местной администрации у других собственников земельных участков путем их выкупа в установленном порядке. Управление и распоряжение муниципальными землями осуществляются органами местного самоуправления.

В соответствии со ст. 19 ЗК РФ муниципальная собственность включает в себя земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации;
- право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством.

Помимо муниципальной собственности, крупные муниципальные образования - районы и округа - с 1 июля 2006 г. в соответствии с ФЗ от 17 апреля 2006 г. N 53-ФЗ &lt;1&gt; "О внесении изменений в Земельный кодекс РФ, ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса РФ", ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" приобрели право распоряжаться неразграниченными государственными землями. Это право предоставлено муниципальным районам и округам, за исключением столиц субъектов и административных центров, порядок предоставления земельных участков в которых устанавливается законодательством субъектов Российской Федерации.

-----  
&lt;1&gt; СЗ РФ. 2006. N 15. Ст. 154.

#### **§ 5. Частная собственность на землю**

1. Частная собственность на землю подразделяется на несколько видов в зависимости от правообладателя: индивидуальная собственность граждан и юридических лиц; общая собственность, подразделяемая на общую совместную, т.е. без определения долей, принадлежащих каждому участнику общей совместной собственности, и общую долевую собственность, когда доля каждого сособственника известна заранее.

Юридические лица, так же как и граждане, могут по своему желанию объединять находящиеся в их собственности земельные участки и использовать их на праве общей совместной и общей долевой собственности.

В процессе земельной реформы граждане и их объединения могут приобретать в частную собственность земельные участки за плату или бесплатно из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности (приватизация). Кроме того, они могут это сделать путем совершения иных сделок с землей, предусмотренных земельным законодательством.

В соответствии со ст. 15 ЗК РФ собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные ими по основаниям, установленным гражданским законодательством.

Граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приватизации земли. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в частную собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с Земельным кодексом,

федеральными законами не могут находиться в частной собственности.

Право собственности на землю включает три правомочия: владения, пользования и распоряжения землей.

Право владения землей означает физическое обладание предметом собственности, т.е. землей. Владеть землей может и не собственник, но только легитимно, т.е. в соответствии с законом. В противном случае владение землей будет считаться самовольным захватом или самовольной передачей земли, за что по законодательству может применяться юридическая ответственность. Осуществление данного правомочия производится путем ограничения доступа на земельный участок не собственников, т.е. лиц, не имеющих права на данный земельный участок.

Право пользования землей дает возможность эксплуатировать ее полезные свойства и качества.

Возможность легального пользования землей является сердцевиной не только права владения, но и права собственности. Однако многие собственники не пользуются землей непосредственно, а предоставляют ее во владение и пользование другим лицам. Особенно это характерно для такого земельного собственника, как государство. Как показывает опыт стран мира, у собственника в этом случае сохраняется право на извлечение выгод из принадлежащей ему земли, но опосредованно - путем получения арендной платы за землю. Непосредственно же пользуется землей то лицо, которому она предоставлена во владение. Пользование в этом случае как бы раздваивается. Но что касается права пользования, то формально оно принадлежит владельцу земли - арендатору (а не собственнику), поскольку он непосредственно эксплуатирует землю.

Во многих случаях собственник сам владеет и пользуется своей землей. Чтобы отделить эти случаи от случаев предоставления земли в аренду, в теории права различают как бы две категории собственников: передающих и не передающих землю в чужое владение и пользование.

Собственнику принадлежит право распоряжения землей. У владельца-несобственника (арендатора) этого права либо вовсе нет, либо он обладает им в ограниченном виде и только с согласия собственника.

Распоряжение землей может выражаться в двух основных формах - вещественной и правовой. Юристы традиционно обращают внимание на правовую сторону распоряжения землей. Она выражается в праве собственника продать, заложить землю, передать ее в дар, обменять, завещать по наследству, сдать в аренду по частям или полностью, передать другому лицу в бесплатное пользование, внести в уставный капитал организации, т.е. в праве на определение юридической судьбы земельного участка как вещи. Иногда сюда добавляют право выбирать управляющего (управомоченное лицо), которому доверяется вести хозяйство от имени и по поручению собственника или дается право разделить свою землю на несколько частей, поручение управлять каждой из них особому лицу. Также к правовой форме распоряжения земельным участком необходимо отнести изменение его правового режима путем перевода земельного участка из одной категории в другую или изменения вида разрешенного использования земельного участка.

Но не меньшее значение имеет и вещественная форма распоряжения землей. Сюда относится право необратимого изменения назначения земли, например ее застройки, перепланировки ландшафта. Вещественное (физическое) распоряжение включает в себя также такие мероприятия, как трансформация угодий (например, посадка леса на месте пашни или раскорчевка леса под пастбище), проведение капитальных работ, направленных на защиту и (или) улучшение земли.

2. Иностранцы граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных особо установленных территориях Российской Федерации. До установления Президентом

Российской Федерации перечня приграничных территорий не допускается предоставление земельных участков, расположенных на указанных территориях, в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам.

Под приграничными территориями понимаются территории пограничной зоны, российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, где установлен пограничный режим, пунктов пропуска через Государственную границу, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемые природные территории, объекты и другие территории, прилегающие к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, побережью моря или пунктам пропуска.

Иные "особо установленные территории" могут быть предусмотрены федеральными законами. Например, в соответствии со ст. 3 ФЗ от 24 июля 2002 г. "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50%, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

3. Общая собственность на земельные участки возникает в случаях, предусмотренных законодательством, или путем добровольного объединения собственниками принадлежащих им земельных участков. Соответственно, этот вид собственности возникает либо в силу закона, либо по заключаемому между собственниками договору.

Например, Федеральным законом от 11 июня 2003 г. N 74-ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" установлено, что земельный участок, как и любое иное имущество фермерского хозяйства, принадлежит его членам на праве общей совместной собственности, если соглашением между ними не установлено право общей долевой собственности.

Земельные участки, расположенные под многоквартирными жилыми домами, являются общей долевой собственностью всех собственников помещений в многоквартирном доме.

#### **§ 6. Права и обязанности собственников земельных участков**

В соответствии с гражданским законодательством собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Это три правомочия, которыми наделен каждый собственник.

ГК РФ наделяет собственника правом 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 собственник наделяется правом отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Права собственников земельных участков на совершение сделок с принадлежащими им участками регулируются гражданским законодательством с учетом особенностей, установленных земельным законодательством. Статья 40 ЗК РФ содержит открытый перечень прав собственников земельных участков:

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

Согласно Федеральному закону "О недрах" предоставление участков недр в частную собственность не предусматривается. Поэтому необходимо разграничивать понятия "участки недр" и "добытые полезные ископаемые". Если недра и их участки принадлежат на праве собственности исключительно государству (ст. 1.2 Закона "О недрах"), то добытые общераспространенные полезные ископаемые могут находиться в собственности граждан и

юридических лиц - собственников земельных участков. Собственники земельных участков вправе в соответствии со ст. 19 Закона "О недрах" по своему усмотрению в границах земельных участков осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, на глубину до пяти метров.

Порядок пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых устанавливается законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации (ст. 18 Закона "О недрах").

Добытые общераспространенные полезные ископаемые могут быть использованы собственниками земельных участков только для своих нужд, например строительства. В случае же добычи указанных полезных ископаемых для коммерческих целей, например на продажу, необходимо получение лицензии на добычу полезных ископаемых на общих основаниях в соответствии с требованиями законодательства о недрах.

Пресные подземные водные объекты могут быть использованы в порядке, установленном Водным кодексом и законодательством о недрах. Данная деятельность осуществляется путем устройства и эксплуатации бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения. При нецентрализованном питьевом и хозяйственно-бытовом водоснабжении населения граждане и юридические лица вправе осуществлять забор воды непосредственно из поверхностных и подземных водных объектов в соответствии с Водным кодексом без получения специального разрешения. Порядок осуществления работ по устройству бытовых колодцев и скважин определяется органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

До августа 2008г. Гражданским кодексом устанавливалось, что право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся на нем лес и растения. Земельный кодекс предусматривал право собственника земельного участка на многолетние насаждения, расположенные на нем. Однако в связи с введением в действие нового Лесного кодекса леса и многолетние насаждения были исключены из самостоятельных объектов недвижимости. Новый Лесной кодекс рассматривает землю, занятую лесом, как единый природный и имущественный объект. Таким образом, с августа 2008 г. частные собственники земельных участков оказались лишены права собственности на лес и многолетние насаждения, расположенные на них, независимо от их принадлежности к той или иной категории земель. Вырубка лесных насаждений на таких участках теперь будет законна лишь на основании договора купли-продажи лесных насаждений в порядке исключения, если это будет разрешено законом субъекта РФ.

Также собственнику земельного участка принадлежит на праве собственности урожай дикорастущих и сеяных трав. Он имеет право косить их, пасти на них скот, использовать на корню и в скошенном виде в качестве корма для домашних животных, привлекать на свой участок дикую живность (без ущерба для своих соседей);

2) собственник земельного участка имеет право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные строения и сооружения в соответствии с целевым назначением категории земель и разрешенным использованием с соблюдением установленных архитектурно-планировочных, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных специальных требований (норм, правил, нормативов). Например, противопожарные расстояния между жилыми строениями (или домами), расположенными на соседних участках, в зависимости от материала несущих и ограждающих конструкций должны быть не менее 6 метров.

Возможность размещения строения на земельном участке специально указываться в правоустанавливающих документах не должна, за исключением случаев предоставления земельных участков для целей строительства. В этом последнем случае возведение на земельном участке строения или сооружения является обязанностью землепользователя в рамках разрешенного целевого назначения земельного участка. В случаях предоставления

земельного участка для целей, не связанных со строительством, возведение или невозведение строений или сооружений, соответствующих целевому назначению участка, является правом собственника земельного участка. Например, в случае, если земельный участок предоставляется для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства, разрешенное использование данного участка предполагает (или по крайней мере не ограничивает) возможность осуществления жилищного или иного строительства, однако не обязывает собственника земли к этому, так как исходя из буквального толкования абзацев 1 - 3 ст. 1 Федерального закона от 15 апреля 1998г. N 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" возведение жилого строения на садовом, огородном или дачном земельном участке является правом гражданина, которое может быть им как реализовано, так и не реализовано в процессе землепользования.

Отдельно следует отметить, что основным видом использования садового, огородного или дачного земельного участка является соответственно выращивание плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, а также отдых. В Постановлении от 14 апреля 2008г. N 7-п "По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" в связи с жалобами ряда граждан" Конституционный Суд РФ указал на то, что в соответствии с абзацем 4 ст. 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" дачные земельные участки, так же как и садовые земельные участки, предоставляются гражданам или приобретаются в целях отдыха, однако при этом не исключается возможность возведения на дачном земельном участке не только жилого строения без права регистрации проживания в нем, но и жилого дома с правом регистрации проживания в нем.

Застройка земельного участка осуществляется в соответствии с требованиями градостроительного законодательства. Строительные требования к проекту содержатся в сборнике строительных норм и правил (СНиП). Градостроительные нормы и правила устанавливаются градостроительным законодательством, и в частности Градостроительным кодексом РФ. Экологические требования содержатся в экологическом законодательстве, в частности в ст. 21 Закона РФ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения".

Строительство подземных сооружений собственник земельного участка для своих нужд может осуществлять на глубину до пяти метров в соответствии с законодательством о недрах;

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.

Данная норма регламентирует возможность осуществления на земельном участке работ, направленных на повышение плодородия почв. Данные мероприятия преимущественно осуществляются на землях сельскохозяйственного назначения, предоставленных для целей производства сельскохозяйственной продукции. Регулирование данных отношений осуществляется Федеральным законом от 10 января 1996 г. N 4-ФЗ "О мелиорации земель". В соответствии со ст. 28 данного Закона устанавливаются ограничения по использованию предоставленных гражданам в собственность земельных участков в границах мелиоративной системы общего пользования. Обязанностью собственников данных земель является соблюдение технологической схемы эксплуатации сооружений и устройств этой системы, являющихся общими для нескольких граждан (физических лиц). Размещение на земельных участках мелиоративных сооружений возлагает обязанность на собственников земельных участков по содержанию и ремонту данных систем на долевой основе пропорционально объему водоподачи или площади осушенных земель с заключением соответствующих договоров и привлечением (или созданием) специализированных организаций в области мелиорации земель.

Допускается также нахождение в частной собственности мелиоративных систем

общего и индивидуального пользования, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и защитных лесных насаждений. В этом случае содержание в исправном (надлежащем) состоянии мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и защитных лесных насаждений осуществляют собственники земельных участков, на которых находятся указанные сооружения.

Собственник может производить ряд других мелиоративных и защитных работ, принятых в данной местности (например, посадку деревьев в вершине оврага, залужение водоподводящих ложбин и др.). Но если эти работы приводят к трансформации угодий, влияют на соседние участки, меняют принятый план устройства земли, изменяют конфигурацию русла водостока, то такие работы должны быть согласованы с органами государственного управления земельным фондом;

4) собственник земельного участка имеет право осуществлять другие права по использованию земельного участка, предусмотренные законодательством. Законодательство не ограничивает объем прав собственника земельного участка, оставляя их перечень неисчерпывающим. Как уже указывалось выше, собственник вправе определять как юридическую (путем совершения сделок), так и фактическую судьбу земельного участка;

5) собственник земельного участка имеет право собственности на посевы и посадки сельскохозяйственных культур, полученную продукцию и доходы от ее реализации, за исключением случаев, когда он передает земельный участок в аренду, в постоянное (бессрочное) пользование или пожизненное наследуемое владение и безвозмездное срочное пользование.

Предусматривается право собственности на плоды, продукцию или доходы, получаемые от использования земельного участка, возникающее у пользователя земельного участка. Если землепользование осуществляется собственником своими силами, соответственно, первичное право приобретает им самим. В случае передачи земельного участка во вторичное землепользование, например в аренду или безвозмездное срочное пользование, право собственности на плоды, продукцию или доходы приобретает вторичный землепользователь.

Важнейшее право всех, кто пользуется землей, - самостоятельно хозяйствовать на земле. Это право касается в основном сельскохозяйственных земель и направлено против возможных посягновений представителей государства диктовать обладателю земли, как ему следует вести хозяйство. Оно позволяет закрепить в праве хозяйственную независимость тех, кто пользуется сельскохозяйственными и иными землями.

В статье 42 ЗК РФ устанавливаются **обязанности собственников и лиц, не являющихся собственниками, по использованию земельных участков**. Перечень обязанностей землепользователей установлен одинаковым как для собственников, так и для лиц, не являющихся собственниками земельных участков. Вызвано это тем, что осуществление и перечень обязанностей землепользователей определяются в зависимости от объекта использования - земельного участка, а не от вида права на данный земельный участок.

Собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны:

1) использовать земельный участок в соответствии с целевым назначением категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей природной среде, земле как природному объекту. Обязанность соблюдать целевое назначение земельного участка в процессе его использования является одной из основных обязанностей землепользователя. Земельное право предусматривает исключительно целевое землепользование. То есть предоставление земельного участка осуществляется исключительно для определенного целевого использования. При этом собственники земельных участков и землепользователи не имеют права самовольно изменять целевое назначение земельного участка. Данная деятельность находится в компетенции органов государственной власти субъектов в составе Российской Федерации в

отношении сельскохозяйственных земель и органов местного самоуправления в отношении других категорий земель (ст. 8 ЗК РФ). Использование земельного участка не по целевому назначению является составом правонарушения и влечет применение мер юридической ответственности.

Обязанность землепользователя не наносить своей деятельностью ущерб окружающей природной среде содержится в ст. 36 Конституции РФ. Основные требования, предъявляемые в рамках данной обязанности к землепользователю, содержатся преимущественно в экологическом законодательстве;

2) сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельном участке в соответствии с законодательством. Федеральным законом "О геодезии и картографии" устанавливается обязанность собственников, владельцев и пользователей земельных участков, на которых размещены геодезические пункты, уведомлять федеральный орган исполнительной власти по геодезии и картографии и его территориальные органы о всех случаях повреждения или уничтожения геодезических пунктов, а также предоставлять возможность подъезда (подхода) к геодезическим пунктам при проведении геодезических и картографических работ (ст. 16). В соответствии с Положением об охранных зонах и охране геодезических пунктов на территории Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 7 октября 1996г. N 1170) землепользователи, на земельных участках которых расположены геодезические и межевые знаки, обязаны соблюдать охранную зону геодезического пункта. К ней относятся земельный участок, на котором расположен геодезический пункт, и полоса земли шириной 1 метр, примыкающая с внешней стороны к границе пункта. В пределах охранной зоны геодезического пункта запрещается без разрешения территориальных органов Федеральной службы геодезии и картографии России осуществлять виды деятельности и производить работы, которые могут повлечь повреждение или уничтожение наружного знака, нарушить неизменность местоположения специального центра или создать затруднения для использования геодезического пункта по прямому назначению и свободного доступа к нему;

3) осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать порядок пользования лесами, водами и другими природными объектами. Соблюдение землепользователем требований лесного, водного, горного и иного законодательства связано с природными объектами, расположенными на земельном участке. Установление ограничений по использованию расположенных на земельном участке природных объектов зависит от целей использования. Использование расположенных на земельном участке обособленных водных объектов, общераспространенных полезных ископаемых или древесно-кустарниковой растительности осуществляется свободно для своих нужд. Коммерческое использование указанных объектов предполагает получение специального разрешения на общих основаниях;

4) своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков прямо предусмотрены договорами. Земельным кодексом РФ предусматриваются следующие обязательные сроки освоения земельных участков, нарушение которых влечет за собой изъятие земельного участка.

При разрушении здания, строения, сооружения права на земельный участок, предоставленный для их обслуживания, сохраняются за лицами, владеющими земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения при условии начала восстановления в установленном порядке здания, строения, сооружения в течение трех лет (ст. 39 ЗК РФ).

Предусматривается изъятие неиспользуемого земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, для соответствующей цели в течение трех лет, предоставленного на праве бессрочного (постоянного) пользования или пожизненного наследуемого владения (ст. 45 ЗК РФ), а также предоставленного на праве аренды (ст. 46 ЗК РФ);

5) своевременно производить платежи за земельные участки. Обязанность

своевременно вносить платежи за земельный участок исполняется в зависимости от вида права на земельный участок.

Собственники земельных участков обязаны уплачивать земельный налог в соответствии с главой 31 "Земельный налог" Налогового кодекса;

б) соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов. Землепользователь при ведении любого строительства обязан руководствоваться действующими строительными правилами и нормами, согласовывать проект с землеустроительными, архитектурно-градостроительными, пожарными, санитарными и природоохранными органами. Арендатор земельного участка, кроме того, обязан действовать в соответствии с условиями договора аренды;

7) не допускать загрязнения, захламления, деградации и ухудшения плодородия почв на землях соответствующих категорий. Статьей 13 ЗК РФ предусматриваются обязанности землепользователей в рамках правовой охраны земель, которые включают в себя мероприятия по:

- сохранению почв и их плодородия;
- защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления производственными и бытовыми отходами, загрязнения, в том числе биогенного, и других процессов, ведущих к деградации земель;
- защите от заражения сельскохозяйственных угодий и других земель бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорными растениями, кустарником и мелкоколесьем, иных видов ухудшения состояния земель;
- ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного, и захламления земель;
- сохранению достигнутого уровня мелиорации;
- рекультивации нарушенных земель, восстановлению их плодородия, своевременному вовлечению земель в хозяйственный оборот;
- сохранению и использованию плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель;

8) выполнять иные требования, предусмотренные Земельным кодексом, иными федеральными законами. К иным обязанностям собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками, можно отнести обязанность не нарушать права других собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов.

## **Глава 5. ПРАВА НА ЗЕМЛЮ ЛИЦ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ СОБСТВЕННИКАМИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

### **§ 1. Понятие и общая характеристика ограниченных вещных прав на землю**

Понятие прав на чужое имущество было известно еще древнему римскому праву, когда под ними понималось юридическое господство, принадлежащее одному лицу относительно некоторых сторон вещи, находящейся в собственности другого лица.

Ограниченное вещное право является таковым в силу как ограничений определенных правомочий собственника вещи, так и существования у обладателя ограниченного права пределов его осуществления. В любом случае круг правомочий обладателя вторичного вещного права всегда существенно уже по сравнению с объемом правомочий собственника.

К ограниченным вещным правам на землю относятся: право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного наследуемого владения, право безвозмездного (срочного) пользования, сервитут. Также ЗК РФ рассматривает наравне с вещными правами на землю обязательственное право - аренду.

Общим у вторичных вещных прав на землю является производность этих прав от права собственности. Все вещные права обеспечивают их носителям определенную устойчивость в использовании земли, которая для любого ее пользователя - важнейшая экономическая и социальная категория. Но степень этой устойчивости для различных титулов неодинакова.

Наивысшую степень устойчивости гарантирует право собственности.

Если не принимать во внимание исключительные случаи, когда земля выкупается в принудительном порядке для государственных или муниципальных надобностей, и некоторые другие, то продолжительность пользования полностью зависит от лица, носящего титул собственника.

Пользование может прекратиться, если лицо продаст землю, обменяет или подарит ее; непосредственное пользование может временно прерваться, если лицо сдаст землю в аренду или предоставит ее кому-либо в пользование безвозмездно. Пользование может прекратиться также в том случае, если собственник не сможет погасить долг ипотечному учреждению и заложенная собственником земля будет продана "с молотка" в принудительном порядке для погашения его долга.

Ограниченные вещные права иногда называют вторичными, имея в виду их производность от права собственности, которое в этом случае считается первичным.

Закон содержит исчерпывающий перечень прав на землю. Это уже рассмотренное право собственности, а также ограниченные права, рассматриваемые в данной главе:

- 1) право постоянного (бессрочного) пользования землей;
- 2) право пожизненного наследуемого владения землей;
- 3) право безвозмездного срочного пользования;
- 4) право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут);
- 5) право аренды.

Иные права на землю подлежат переоформлению со дня введения в действие ЗК РФ на одно из вышеуказанных прав.

## **§ 2. Право постоянного (бессрочного) пользования землей**

Право постоянного (бессрочного) пользования является одним из основных видов вещных прав на землю, предусмотренных как земельным, так и гражданским законодательством.

В отличие от собственников земельных участков субъекты данного права лишены существенного правомочия - правомочия распоряжения земельным участком. Лица, обладающие земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе передавать его в аренду или безвозмездное срочное пользование, в том числе и при наличии согласия на это собственника земельного участка. Любые сделки по распоряжению земельным участком лицом, которому участок предоставлен на данном праве, должны признаваться ничтожными как не соответствующие закону.

В настоящее время в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются исключительно государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления. Также в соответствии с изменениями, внесенными в Земельный кодекс Федеральными законами от 13 мая 2008г. N 68-ФЗ, от 22 июля 2008 г. N 141-ФЗ, к субъектам данного права теперь относятся центры исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий, а также государственные академии наук и созданные такими академиями наук учреждения.

С момента вступления ЗК РФ в силу юридическим лицам иных организационно-правовых форм, а также гражданам (в том числе гражданам - индивидуальным предпринимателям) земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование не предоставляются. Если же решение о предоставлении указанным лицам земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования все-таки принято после вступления в силу ЗК РФ, то оно должно быть признано в судебном порядке недействительным в силу ст. 13 ГК РФ либо не подлежащим применению в соответствии со ст. 12 ГК РФ.

Граждане вправе, а юридические лица иных организационно-правовых форм обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования на право собственности либо на право аренды по своему выбору.

Юридические лица обязаны переоформить право постоянного (бессрочного)

пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность, а религиозные организации, кроме того, - переоформить на право безвозмездного срочного пользования по своему желанию до 1 января 2012 года либо до 1 января 2015 года (в отношении земельных участков, на которых расположены линейные объекты: линии связи, трубопроводы, дороги и т.п.). Выбор конкретного титула (собственность или аренда) остается за правообладателем независимо от мнения публичного органа, уполномоченного распоряжаться земельным участком.

С 1 января 2013 года Кодекс об административных правонарушениях будет дополнен статьей 7.34, устанавливающей ответственность за нарушение сроков и порядка переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или сроков и порядка приобретения земельных участков в собственность.

Оформление в собственность граждан земельных участков, ранее предоставленных им в постоянное (бессрочное) пользование, в установленных земельным законодательством случаях сроком не ограничивается. Порядок оформления установлен законодательством о дачной амнистии.

Более подробно об этом см. п. 3.4 § 3 главы 5 "Упрощенный порядок оформления гражданами земельных участков в собственность ("дачная амнистия")".

### **§ 3. Право пожизненного наследуемого владения землей**

Право пожизненного наследуемого владения предусмотрено земельным законодательством исключительно для граждан, которые приобрели указанное право до вступления в силу ЗК РФ.

Содержание права пожизненного наследуемого владения земельным участком также лишено правомочия распоряжения. Однако в отличие от права постоянного (бессрочного) пользования законодатель делает одно исключение - право пожизненного наследуемого владения может наследоваться.

Право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретенное гражданином до вступления в силу ЗК РФ, сохраняется. Однако после введения в действие ЗК РФ предоставление земельных участков гражданам на праве пожизненного наследуемого владения не допускается. Оформление в собственность граждан земельных участков, ранее предоставленных им в пожизненное наследуемое владение, сроком не ограничивается.

Государственная регистрация перехода права пожизненного наследуемого владения по наследству производится на основании свидетельства о праве на наследство. Переход права пожизненного наследуемого владения от одного лица к другому осуществляется исключительно путем наследования по закону.

Граждане, имеющие земельные участки в пожизненном наследуемом владении, имеют право бесплатно приобрести их в собственность в соответствии с законодательством о дачной амнистии (подробнее см. п. 3.4 § 3 главы 5 "Упрощенный порядок оформления гражданами земельных участков в собственность ("дачная амнистия")").

### **§ 4. Право безвозмездного срочного пользования землей**

Безвозмездное срочное пользование пришло на смену праву временного пользования, существовавшему до принятия ЗК РФ. Главным отличием от временного пользования является безвозмездность данного срочного права. По сути, данное право представляет собой исключение из принципа платности землепользования.

Правом предоставления земельных участков в безвозмездное срочное пользование обладают только собственники земельных участков.

Земельный кодекс РФ устанавливает исчерпывающий перечень оснований предоставления участков на данном праве. В зависимости от того, какой субъект гражданского права является собственником земельного участка, предоставляемого в безвозмездное срочное пользование, основаниями возникновения указанного права могут быть административный акт, договор или локальный нормативный акт организации.

Выделяются шесть оснований предоставления земельных участков на праве безвозмездного срочного пользования:

1) предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, юридическим лицам - субъектам права постоянного (бессрочного) пользования на срок не более 1 года. Основанием предоставления является административный акт исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, обладающего правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах своей компетенции;

2) предоставление земельных участков, находящихся в частной собственности, иным гражданам и юридическим лицам на основании договора безвозмездного пользования (договора ссуды). По такому договору одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (ссудополучателю), а последняя обязуется вернуть ту же вещь в том состоянии, в каком она ее получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором. Правила о договоре ссуды установлены в ст. ст. 689 - 701 главы 36 ГК РФ.

Коммерческие организации не вправе передавать земельные участки в безвозмездное пользование лицам, являющимся учредителями (участниками), руководителями, членами органов управления или контроля таких организаций.

Договоры безвозмездного срочного пользования, заключенные на срок менее чем один год, не подлежат государственной регистрации и не являются объектом проведения кадастрового учета (см. письмо Роснедвижимости от 16 июля 2008г. N BK/3095 "О кадастровом учете земельных участков, предоставленных в аренду до одного года");

3) предоставление земельных участков гражданам в виде служебного земельного надела из земель организаций. Служебные земельные наделы предоставляются работникам отдельных отраслей экономики, в том числе транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств.

Решение о предоставлении служебного надела принимает не орган государственной власти или орган местного самоуправления, а та организация, в которой работник осуществляет трудовую деятельность. Таким образом, основанием предоставления служебного надела является локальный нормативный акт организации. Из этого следует, что в качестве служебного надела организация может предоставить только участок, принадлежащий ей на праве собственности.

Служебные земельные наделы выделяются работникам на время трудовых отношений на основании заявления работника;

4) предоставление земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, религиозным организациям. Основанием предоставления является административный акт, который принимает исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, обладающий правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах своей компетенции;

5) предоставление земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, лицам, с которыми заключен государственный или муниципальный контракт на строительство объекта недвижимости, на основе заказа, размещенного в соответствии с Федеральным законом о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Обязательным условием предоставления земельного участка по рассматриваемому основанию является финансирование строительства, полностью осуществляемое за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта Российской Федерации или средств местного бюджета. Предоставление земельного участка осуществляется на срок строительства объекта недвижимости;

6) предоставление земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в случаях, предусмотренных Лесным кодексом РФ. Данное основание было введено Федеральным законом от 14 марта 2009 г. N 32-ФЗ. В соответствии с Лесным

кодексом РФ земельный участок, признанный лесным участком, может быть предоставлен на рассматриваемом праве как юридическим лицам, так и гражданам.

Лицо, использующее земельный участок на праве безвозмездного срочного пользования, обязано поддерживать земельный участок в надлежащем состоянии. Это обеспечивается использованием земельного участка в соответствии с целевым назначением и разрешенным способом использования. При этом законодатель предусмотрел, что согласно п. 6 ст. 87 ЗК РФ в безвозмездное срочное пользование для сельскохозяйственного производства и иного использования могут предоставляться земли промышленности и иного специального назначения.

#### **§ 5. Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут)**

Земельный и Гражданский кодексы рассматривают сервитут в качестве вторичного вещного права. Однако возможно рассмотрение сервитута в качестве обременения земельного участка. С точки зрения собственника земельного участка, который соседи используют для прохода к водоему, сервитут является ограничением его права. С точки зрения соседей, сервитут - это право пользования чужим земельным участком.

От сервитута как ограниченного вещного права следует отличать ограничения прав на землю. Под ограничениями прав на землю в земельном законодательстве понимаются запреты на осуществление определенных видов деятельности и требования о воздержании от совершения определенных действий, связанных с использованием земли, которые предусмотрены законодательством. Данные запреты различаются по своей природе в зависимости от местоположения земельных участков, в связи с чем они не применяются в отношении других земельных участков, имеющих аналогичное целевое назначение (например, в целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов трубопроводного транспорта могут устанавливаться охранные зоны с особыми условиями использования земельных участков).

Сервитуты могут возникать на основании договора или закона. Так, согласно Воздушному кодексу вокруг аэропортов не допускается строительство высоких зданий, которые могли бы создать опасность полетам воздушных судов. Если по сельскохозяйственным землям прокладывается воздушная линия электропередачи, то в определенной полосе вдоль этой линии запрещаются полив посевов дождеванием, земляные и некоторые другие работы и т.п.

Статья 23 ЗК РФ устанавливает, что частный сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством.

Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом, когда это необходимо для обеспечения публичных интересов, в том числе интересов государства, местного самоуправления либо интересов населения, проживающего на данной территории, без изъятия земельных участков. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний.

Земельный кодекс РФ содержит исчерпывающий перечень публичных сервитутов. Публичные сервитуты могут устанавливаться для:

- 1) прохода или проезда через земельный участок;
- 2) использования земельного участка для ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также транспортной инфраструктуры;
- 3) размещения на 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 для охоты и рыболовства;
- 9) временного пользования земельным участком для производства изыскательских,

исследовательских и других работ;

10) свободного доступа к прибрежной полосе.

Сервитут может быть срочным или постоянным. Срок установления публичного сервитута в отношении земельного участка, расположенного в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд, не может превышать срок резервирования таких земель.

Срочный сервитут устанавливается для проведения временных работ, например осуществления прокладки трубопровода на территории участка, находящегося в собственности.

Сервитут должен осуществляться способом, наименее обременительным для земельного участка, в отношении которого он установлен.

Собственник земельного участка, обремененного частным сервитутом, вправе требовать соразмерную плату от лиц, в интересах которых установлен сервитут, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В случаях, когда установление публичного сервитута приводит к невозможности использования земельного участка, собственник, землевладелец и землепользователь вправе требовать изъятия (выкупа) у него данного участка с возмещением органом государственной власти или органом местного самоуправления, установившими публичный сервитут, убытков либо предоставления равноценного земельного участка с возмещением убытков.

В случаях, когда установление публичного сервитута приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка, его собственник вправе требовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установивших публичный сервитут, соразмерную плату.

Лица, права и интересы которых затрагиваются установлением публичного сервитута, могут осуществлять защиту своих прав в судебном порядке. Споры между органом, установившим публичный сервитут, и собственником земельного участка, землевладельцем, землепользователем, связанные с необоснованным отказом в изъятии, в том числе путем выкупа, земельного участка, несогласием с выкупной ценой или размером убытков, причиненных установлением такого сервитута, подлежат рассмотрению в арбитражных судах независимо от того, каким органом они были установлены.

Изменение указанных и введение новых публичных сервитутов может осуществляться лишь федеральным законом или принятыми в соответствии с федеральным законом нормативно-правовыми актами.

После установления сервитута он считается неотъемлемой принадлежностью земельного участка и не может быть отчужден отдельно от участка.

#### **§ 6. Аренда земель**

Аренда является срочным правом пользования землей, возникающим на основании договора. Правом сдачи земельного участка в аренду обладают все собственники земельных участков. Более того, для публичных собственников (т.е. органов государственной власти и органов местного самоуправления) передача земель в аренду является основным способом использования своей собственности.

Спецификой правового регулирования аренды земель является то, что основным источником регулирования выступает не закон, а договор. Гражданский и Земельный кодексы устанавливают общие требования к аренде земельных участков, однако в основном арендные отношения регулируются договором аренды. В связи с тем что аренда по своей природе является обязательственным правом, особенности аренды земельных участков рассматриваются в § 2 главы 6 настоящего учебника ("Виды сделок с земельными участками").

## **Глава 6. ЧАСТНОПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ**

### **§ 1. Оборотоспособность земельных участков и общая характеристика сделок с**

## **земельными участками**

1. Земельное законодательство регулирует оборот земельных участков тремя различными способами.

Во-первых, ограничение оборота земельных участков **по объекту**. В статье 27 ЗК РФ содержится перечень изъятых из оборота и ограниченных в обороте земельных участков.

Земельные участки, изъятые из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. К ним относятся земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности следующими объектами:

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

Земельные участки, ограниченные в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами. К ним относятся 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;
- 5) предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд;
- 6) в границах закрытых административно-территориальных образований;
- 7) 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;
- 8) предоставленные для нужд связи;
- 9) занятые объектами космической инфраструктуры;
- 10) расположенные под объектами гидротехнических сооружений;
- 11) предоставленные для производства ядовитых веществ, наркотических средств;
- 12) загрязненные опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергшиеся биогенному загрязнению, иные подвергшиеся деградации земли;
- 13) расположенные в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд;
- 14) в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых

для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Во-вторых, ограничение оборота **по субъектам**. Иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица и совместные предприятия, доля иностранного капитала в которых превышает 50%, не могут быть собственниками земель:

- сельскохозяйственного назначения;
- особо охраняемых природных территорий;
- приграничных территорий, перечень которых устанавливается указом Президента РФ.

Следовательно, сделки, направленные на приобретение в собственность указанных земельных участков, запрещены.

В-третьих, установление **особого порядка** совершения сделки. В соответствии с п. 2 ст. 8 Закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" 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. То есть субъект Федерации или орган местного самоуправления приобретает преимущественное право покупки земельного участка сельскохозяйственного назначения.

2. Под сделками понимаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. В зависимости от числа участников сделки они могут быть двусторонними (или многосторонними) и односторонними. В односторонней сделке выражается воля одного лица или одной стороны (например, завещание). Двух- и многосторонние сделки называются договорами. Для заключения договора необходимо выражение согласованной воли двух и более сторон. Общие требования к совершению гражданско-правовых сделок с землей содержатся в главе 9 Гражданского кодекса РФ.

3. Сделки с земельными участками совершаются в письменной форме. Единственным исключением является аренда на срок до одного года, заключение которой Гражданский кодекс РФ допускает в устной форме.

Так как предметом договора может быть только индивидуально определенное имущество, к договору в обязательном порядке прилагается кадастровый паспорт земельного участка. Отсутствие паспорта влечет признание сделки недействительной.

Нотариальное удостоверение сделок с земельными участками на сегодняшний день является обязательным для ипотеки, ренты и завещания (за исключением завещаний в чрезвычайных обстоятельствах, которые составляются в простой письменной форме).

Иные сделки также могут быть удостоверены нотариусом по желанию сторон.

Все сделки с землей подлежат обязательной государственной регистрации. До введения в действие Закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", т.е. до 1 февраля 1998г., учет сделок с землей находился в ведении райкомземов, а учетные записи вносились в Поземельную книгу.

С 1 марта 2009г. государственная регистрация сделок с землей осуществляется территориальными органами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. Данные о совершении сделок вносятся в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

## **§ 2. Виды сделок с земельными участками**

### **2.1. Купля-продажа земельных участков**

1. 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 Гражданского кодекса Российской Федерации).

2. 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.

Исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица - собственники зданий, строений, сооружений. Продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственникам зданий, строений, сооружений, расположенных на этих земельных участках, осуществляется по цене, установленной соответственно органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Порядок определения цены этих земельных участков, их оплаты устанавливается в отношении:

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

2) земельных участков, которые находятся в собственности субъектов Российской Федерации или государственная собственность на которые не разграничена, - органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, - органами местного самоуправления.

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.

В существующей застройке земельные участки, на которых находятся сооружения, входящие в состав общего имущества многоквартирного дома, жилые здания и иные строения, предоставляются в качестве общего имущества в общую долевую собственность

домовладельцев в порядке и на условиях, которые установлены жилищным законодательством.

В случае если здание (помещение в нем), находящееся на неделимом земельном участке, принадлежит нескольким лицам на праве собственности, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в общую долевую собственность или в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора, с учетом долей в праве собственности на здание.

В случае если в здании, находящемся на неделимом земельном участке, помещения принадлежат одним лицам на праве собственности, другим лицам на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления или всем лицам на праве хозяйственного ведения, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора. При этом договор аренды земельного участка заключается с условием согласия сторон на вступление в этот договор иных правообладателей помещений в этом здании. В случае если правообладатели помещений в этом здании не могут быть сособственниками или арендаторами в этом здании, например казенные предприятия и государственные или муниципальные учреждения, данные субъекты приобретают право ограниченного пользования земельным участком для осуществления своих прав на принадлежащие им помещения.

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.

Границы и размеры земельного участка определяются с учетом фактически используемой площади земельного участка в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства. Границы земельного участка устанавливаются с учетом красных линий, границ смежных земельных участков (при их наличии), естественных границ земельного участка.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления в двухнедельный срок со дня представления проекта границ земельного участка принимает решение о предоставлении этого земельного участка лицам и направляет им копию решения с приложением проекта границ земельного участка.

На основании проекта границ земельного участка за счет указанных лиц устанавливаются границы земельного участка на местности и обеспечивается изготовление кадастровой карты (плана) земельного участка.

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

- 1) отчуждение части здания, строения, сооружения, которая не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка;
- 2) отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке,

изъятим из оборота.

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.

## **2.2. Ипотека (залог) земельных участков**

1. Нормативной базой ипотеки является § 3 главы 23 ГК РФ и ФЗ N 102-ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)" от 16 июля 1998 г. (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.

Возникновение ипотеки возможно на основании договора и на основании закона. Договор ипотеки заключается по правилам, установленным в гл. II Закона об ипотеке. К разряду существенных условий договора ипотеки отнесены предмет залога и его оценка, размер и срок исполнения основного обязательства, обеспечиваемого залогом, указание на то, у кого находится заложенное имущество. Договор ипотеки должен быть заключен в письменной форме, нотариально удостоверен и зарегистрирован в регистрационной палате.

Возникновение ипотеки на основании закона возможно при купле-продаже земельного участка в рассрочку или в кредит, если право собственности переходит с момента заключения сделки. Как правило, в случае купли-продажи в рассрочку или кредит право собственности переходит к покупателю с момента внесения последнего платежа. Ипотека же возникает при переходе права собственности к покупателю с момента государственной регистрации, при этом продавец до получения последнего платежа обладает правом залога на предмет сделки - земельный участок.

Основания для обращения взыскания на заложенное имущество содержатся в п. 1 ст. 348 ГК РФ, а также в ст. 50 Закона об ипотеке. К обстоятельствам, влекущим обращение взыскания на заложенное имущество, отнесены: неисполнение или ненадлежащее исполнение должником обеспеченного залогом обязательства по обстоятельствам, за

которые он отвечает, в частности неуплата или несвоевременная уплата суммы долга полностью или в части, если договором не предусмотрено иное.

Особенность обращения взыскания на недвижимое имущество заключается в отчуждении предмета залога по решению суда. Иск об обращении взыскания на имущество, заложенное по договору об ипотеке, предъявляется в соответствии с правилами подсудности и подведомственности дел, установленными процессуальным законодательством.

Закон об ипотеке в ст. 51 установил, что взыскание по требованиям залогодержателя обращается на имущество, заложенное по договору об ипотеке, по решению суда, за исключением случаев, когда в соответствии с данным Законом допускается удовлетворение таких требований без обращения в суд. Статья 55 Закона об ипотеке содержит перечень случаев обращения взыскания на заложенное имущество во внесудебном порядке. Удовлетворение требований залогодержателя за счет имущества, заложенного по договору об ипотеке, без обращения в суд допускается на основании нотариально удостоверенного соглашения между залогодержателем и залогодателем, заключенного исключительно после возникновения оснований для обращения взыскания на предмет ипотеки.

Возможно предоставление отсрочки на срок до одного года по просьбе залогодателя в случаях, когда:

- залогодателем является гражданин независимо от того, какое имущество заложено им по договору об ипотеке, при условии, что залог не связан с осуществлением этим гражданином предпринимательской деятельности;

- предметом ипотеки является земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения.

Реализация (продажа) заложенного имущества, на которое по решению суда обращается взыскание, производится путем продажи с публичных торгов в форме аукциона.

Смысл продажи имущества с аукциона - возможность выручить за него наивысшую цену. В этом случае кредитор получает удовлетворение по неисполненному обязательству, а должнику, в силу п. 6 ст. 350 ГК РФ, возвращается разница между суммой, полученной при реализации заложенного имущества, и размером обеспеченного залогом требования.

2. Особо определяется предмет ипотеки земельных участков, предназначенных для жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства. В этом случае предметом залога по договору об ипотеке могут быть земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена. Данные земельные участки передаются в обеспечение возврата кредита, предоставленного кредитной организацией на обустройство данных земельных участков посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры.

Решения об ипотеке земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, принимаются органами местного самоуправления. Решения об ипотеке земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, принимаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления, наделенными полномочиями на распоряжение указанными земельными участками в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Организация и проведение публичных торгов по продаже земельных участков осуществляются с учетом указанных в решении суда об обращении взыскания на земельный участок, заложенный по договору об ипотеке, особых условий о предельном количестве повторных публичных торгов и величине снижения на них начальной продажной цены. После объявления всех публичных торгов по продаже земельного участка несостоявшимися ипотека такого земельного участка прекращается.

В случае если земельный участок реализуется в порядке, предполагающем обязательное проведение аукциона, реализация осуществляется с учетом следующих особенностей:

- начальная продажная цена устанавливается решением суда об обращении взыскания на земельный участок, заложенный по договору об ипотеке;
- организатором аукциона является специализированная организация, выбираемая залогодержателем с согласия залогодателя;
- предельное количество повторных аукционов и величина снижения на них начальной продажной цены определяются залогодержателем с согласия залогодателя, а в случае возникновения спора - организатором аукциона.

После объявления всех аукционов несостоявшимися или после заключения договора купли-продажи земельного участка с единственным участником аукциона ипотека данного земельного участка прекращается.

### **2.3. 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.

Основными признаками аренды земель являются:

- срочность, т.е. аренда - право, действующее определенный период времени, определяемый в договоре (в отличие, например, от бессрочных прав, таких как собственность, постоянное (бессрочное) пользование и др.);
- платность, т.е. возмездность арендных отношений, проявляющаяся в арендной плате, выплачиваемой арендатором арендодателю;
- возвратность, т.е. по истечении срока аренды арендованное имущество - земля - подлежит возврату арендодателю, т.е. собственнику земельного участка.

Действующим федеральным земельным законодательством сроки договора аренды не установлены.

Арендные отношения оформляются договором аренды. Данный договор составляется в письменной форме, за исключением краткосрочной аренды на срок до одного года, который может быть заключен в устной форме и не подлежит государственной регистрации.

По истечении срока договора аренды земельного участка его арендатор имеет преимущественное право на заключение нового договора аренды земельного участка.

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

Сдача в аренду является формой распоряжения земельным участком. Прежде всего правом сдачи земельного участка в аренду обладает его собственник (ст. ст. 209, 608 ГК РФ). В соответствии с законодательством земля может находиться в собственности как физических, так и юридических лиц. Соответственно, реализовать право сдачи земли в аренду могут граждане и юридические лица. Законодательно не урегулирован вопрос сдачи в аренду земель, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании. Формально постоянные (бессрочные) пользователи не имеют права, предоставленного собственнику, на сдачу участка в аренду. Тем не менее, учитывая постоянный характер землепользования данных субъектов, представляется целесообразным предоставить пользователям возможность опосредованного использования имущества путем сдачи участка в аренду и получения арендной платы с согласия собственника земли.

В соответствии с законодательством земельные участки в Российской Федерации могут предоставляться гражданам, юридическим лицам, иностранным гражданам, иностранным юридическим лицам, лицам без гражданства и иностранным государствам.

Арендатор земельного участка 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 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 настоящим Кодексом.

Чтобы стать объектом аренды, земельный участок должен быть определен точно так же, как и в других случаях, когда земельный участок выступает в качестве недвижимого имущества в гражданско-правовых отношениях. В договоре должны быть четко указаны местоположение земельного участка, его целевое назначение, границы, кадастровый номер и другие признаки, позволяющие точно установить и идентифицировать соответствующий земельный участок. Эти сведения являются существенными условиями договора, поэтому при их отсутствии договор считается недействительным.

При аренде земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, применяются следующие правила определения арендной платы:

- органы государственной власти Российской Федерации устанавливают ставки арендной платы для земель, находящихся в федеральной собственности;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают ставки арендной платы для земель, находящихся в региональной собственности, а также для земель неразграниченной государственной собственности;
- органы местного самоуправления устанавливают ставки арендной платы для земель, находящихся в муниципальной собственности.

Арендная плата может взиматься в денежной или натуральной форме, отдельно или в составе общей аренды за все арендуемое имущество, когда, кроме земли, в аренду переданы строения, сооружения и другие материальные и природные ресурсы. Конкретные виды внесения арендной платы товарами, услугами или путем комбинированных выплат в денежной и натуральной формах определяются дополнительными соглашениями между сторонами. При отсутствии такого соглашения арендатор выплачивает арендодателю арендную плату в денежной форме равными частями ежемесячно или ежеквартально. В тех случаях, когда объектом аренды является не только земля, но и строения, сооружения и иные объекты недвижимости, арендная плата за земли может взиматься как отдельно, так и в составе общей арендной платы за все арендуемое имущество при одном обязательном условии: та часть общей арендной платы, которая приходится на землю, должна перечисляться на бюджетные счета соответствующих органов местного самоуправления. Это обстоятельство должно быть оговорено в договоре аренды.

В тех случаях, когда объектами аренды являются строения и иные объекты недвижимого имущества и договором аренды не определены земельные участки, передаваемые в аренду для обслуживания этих строений, земельный налог полностью взимается с арендодателя.

Сдача земельного участка в аренду не прекращает и не отменяет прав третьих лиц на него (права залога, права сервитута, преимущественных прав перед другими лицами т.п.).

Договорные отношения имеют свободный характер, что дает возможность сторонам договора изменить или расторгнуть его по взаимному соглашению. В случае недостижения сторонами такого соглашения договор может быть расторгнут по решению суда, но только при условии, что имело место существенное нарушение договора одной из сторон.

Признаком существенного нарушения договора считается нарушение договора одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора (ст. 450 ГК РФ). Существенным нарушением договора аренды земельного участка может считаться, например, несвоевременное внесение арендатором арендной платы (просрочка оплаты более двух раз подряд) (ст. 619 ГК РФ). Статьи 619 и 620 ГК РФ наделяют арендодателя и арендатора правом требовать досрочного расторжения договора аренды.

Договор аренды земельного участка прекращается:

- по соглашению сторон;
- по решению суда;
- по истечении срока аренды при наличии письменного заявления арендодателя.

Статья 46 ЗК РФ предусматривает основания прекращения аренды земельного участка.

Аренда земельного участка может быть прекращена по инициативе арендодателя в случае:

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

2) использования земельного участка, которое приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки;

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

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

5) изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд;

6) реквизиции земельного участка.

Прекращение аренды земельного участка не допускается:

- 1) в период полевых сельскохозяйственных работ;
- 2) в иных установленных федеральными законами случаях.

При прекращении аренды регистрационная запись об аренде в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним погашается проставлением штампа.

В соответствии со ст. 450 ГК РФ договором аренды могут быть установлены и другие условия расторжения договора по инициативе арендодателя. Часть 2 данной статьи предоставляет право расторжения договора одной из сторон при существенном нарушении условий договора другой стороной. Перечень этих условий зависит от содержания конкретного договора.

На основании ст. 619 ГК РФ арендодатель, прежде чем досрочно расторгнуть договор, должен письменно предупредить арендатора о необходимости исполнения им обязательства в срок.

#### **2.4. Переход прав на земельные участки по наследству**

Правоотношения по передаче земельных участков по наследству регулируются нормами гражданского, наследственного и семейного законодательства. С 1 марта 2002 г. вступила в силу часть третья ГК РФ, посвященная наследственным правоотношениям.

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).

К наследованию могут призываться граждане, находящиеся в живых в день открытия наследства, а также зачатые при жизни наследодателя и родившиеся живыми после открытия наследства. К наследованию по завещанию могут призываться также указанные в нем юридические лица, существующие на день открытия наследства (ст. 1116 ГК РФ).

К наследованию по завещанию могут призываться: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, иностранные государства и международные организации, а к наследованию по закону - Российская Федерация.

Все наследники по закону делятся на семь очередей. Очередность наследования устанавливается ст. ст. 1142 - 1145 ГК РФ. По общему правилу наследники каждой следующей очереди призываются к наследованию в случае отсутствия наследников предшествующей очереди, непринятия ими наследства либо лишения завещателем всех наследников предшествующей очереди права наследования.

Наследниками первой очереди по закону являются дети, супруг и родители наследодателя. Внуки наследодателя и их потомки наследуют по праву представления, т.е. наследуют наследники наследников.

Если нет наследников первой очереди, наследниками второй очереди по закону являются полнородные и неполнородные братья и сестры наследодателя, его дедушка и бабушка как со стороны отца, так и со стороны матери. Дети полнородных и неполнородных братьев и сестер наследодателя (племянники и племянницы наследодателя) наследуют по праву представления.

Если нет наследников первой и второй очередей, наследниками третьей очереди по закону являются полнородные и неполнородные братья и сестры родителей наследодателя (дяди и тети наследодателя). Двоюродные братья и сестры наследодателя наследуют по праву представления.

Если нет наследников первой, второй и третьей очередей, право наследовать по закону получают родственники наследодателя третьей, четвертой и пятой степеней родства, не относящиеся к наследникам предшествующих очередей. Степень родства определяется числом рождений, отделяющих родственников одного от другого. Рождение самого наследодателя в это число не входит. К наследованию:

- в качестве наследников четвертой очереди призываются родственники третьей степени родства - прадедушки и прабабушки наследодателя;

- в качестве наследников пятой очереди призываются родственники четвертой степени родства - дети родных племянников и племянниц наследодателя (двоюродные внуки и внучки) и родные братья и сестры его дедушек и бабушек (двоюродные дедушки и бабушки);

- в качестве наследников шестой очереди призываются родственники пятой степени родства - дети двоюродных внуков и внучек наследодателя (двоюродные правнуки и правнучки), дети его двоюродных братьев и сестер (двоюродные племянники и племянницы) и дети его двоюродных дедушек и бабушек (двоюродные дяди и тети).

Если нет наследников предшествующих очередей, к наследованию в качестве наследников седьмой очереди по закону призываются пасынки, падчерицы, отчим и мачеха наследодателя.

Доля наследника по закону, умершего до открытия наследства или одновременно с наследодателем, переходит по праву представления к его соответствующим потомкам и делится между ними поровну.

Каждый гражданин вправе завещать свое имущество (в частности, и земельный

участок) любому лицу или нескольким лицам, в том числе и не входящим в круг наследников по закону. Завещание должно быть составлено письменно и нотариально удостоверено.

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.

Гражданским кодексом предусматриваются особенности наследования имущества члена крестьянского (фермерского) хозяйства (ст. 1179):

а) если наследник умершего члена крестьянского (фермерского) хозяйства сам членом этого хозяйства не является, он имеет право на получение компенсации, соразмерной наследуемой им доле в имуществе, находящемся в общей совместной собственности членов хозяйства. Срок выплаты компенсации определяется соглашением наследника с членами хозяйства, а при отсутствии соглашения - судом, но не может превышать одного года со дня открытия наследства. При отсутствии соглашения между членами хозяйства и указанным наследником об ином доля наследодателя в этом имуществе считается равной долям других членов хозяйства. В случае принятия наследника в члены хозяйства указанная компенсация ему не выплачивается;

б) в случае, когда после смерти члена крестьянского (фермерского) хозяйства это хозяйство прекращается (пункт 1 статьи 258), в том числе в связи с тем, что наследодатель был единственным членом хозяйства, а среди его наследников лиц, желающих продолжать ведение крестьянского (фермерского) хозяйства, не имеется, имущество крестьянского (фермерского) хозяйства подлежит разделу между наследниками по правилам ст. ст. 258 и 1182 Гражданского кодекса Российской Федерации.

## **2.5. 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 (см. 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). Можно рассмотреть два варианта мены, в которой в качестве товара участвуют земельные участки:

- обмен одного земельного участка на другой;
- обмен земельного участка на иную движимую или недвижимую вещь.

Основной трудностью при заключении договора мены может стать оценка земельного участка как объекта недвижимости, поскольку по общему правилу (п. 1 ст. 568 ГК РФ) обмениваемые вещи предполагаются (должны быть) равноценными. Такая оценка будет примерной, если она будет произведена сторонами. В случае, когда соглашение насчет цены обмениваемого имущества не достигнуто, стороны могут прибегнуть к услугам профессионального оценщика недвижимости, и, если вещи будут неравноценными, сторона, имеющая менее ценную вещь, должна будет доплатить разницу в ценах (п. 2 ст. 568 ГК РФ). Цена обмениваемого земельного участка должна быть не ниже нормативной.

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.

Рентные отношения регулируются главой 33 ГК РФ, в которой также учтены некоторые особенности обременения рентой недвижимого имущества (в том числе земли).

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).

Рента может быть бессрочной (постоянная рента) или выплачиваться в течение жизни получателя (пожизненная рента); вариантом договора пожизненной ренты является договор пожизненного содержания с иждивением (п. 2 ст. 583 ГК РФ).

Договор ренты можно рассматривать как комплексный договор, включающий в себя основное условие по выплате собственно ренты за отчуждаемое имущество (в частности, за земельный участок), а также условие о форме передачи (платной или бесплатной) вещи получателем ренты в собственность плательщика ренты; соответственно, ко второму условию применяются правила о купле-продаже или о договоре дарения (ст. 585 ГК РФ).

При передаче под выплату ренты земельного участка получатель ренты в обеспечение обязательства плательщика ренты приобретает право залога на этот участок (п. 1 ст. 587 ГК РФ).

Пожизненная рента выплачивается в деньгах (ст. 597 ГК РФ), а постоянная рента может выплачиваться как в деньгах, так и путем предоставления вещей, выполнения работ и оказания услуг, соответствующих по стоимости денежной сумме ренты (п. 1 ст. 590 ГК РФ).

Получателями ренты по договорам пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением могут быть только граждане.

Плательщик ренты вправе распоряжаться земельным участком, переданным ему в обеспечение пожизненного содержания, только с предварительного согласия получателя ренты (п. 1 ст. 604 ГК РФ).

## **2.6. 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.

Как любое имущество, земельный участок может быть внесен в уставный капитал организации различной организационно-правовой формы. Особенности внесения земельных участков в уставный капитал установлены ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Без выделения земельного участка в счет земельной доли такой участник долевой собственности по своему усмотрению вправе внести ее в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности.

Передача земельной доли в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности, осуществляется на основании документов, удостоверяющих право на земельную долю, без государственной регистрации возникшего в результате приватизации сельскохозяйственных угодий права на земельную долю.

Условия передачи земельного участка, находящегося в долевой собственности, 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 уставный (складочный) капитал, определяются решением общего собрания участников долевой собственности.

## **2.7. 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 "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Собственник земельной доли вправе передать свою земельную долю в доверительное управление без выделения земельного участка в счет земельной доли.

Передача земельной доли в доверительное управление осуществляется на основании документов, удостоверяющих право на земельную долю, без государственной регистрации возникшего в результате приватизации сельскохозяйственных угодий права на земельную долю.

Условия передачи земельного участка, находящегося в долевой собственности, в доверительное управление, 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, определяются

решением общего собрания участников долевой собственности.

В отношении доверительного управления иными земельными участками и земельными долями применяются правила гл. 53 ГК РФ.

### **§ 3. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в собственности публичных образований, в условиях современной земельной реформы**

#### **3.1. Общие положения о приватизации земель**

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

В соответствии со ст. 217 ГК РФ земельный участок, как и иное имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передан в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

Федеральный закон "О приватизации государственного и муниципального имущества" от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ &lt;1&gt; устанавливает следующие правила приватизации земель.

-----  
&lt;1&gt; СЗ РФ. 2001. N 50. Ст. 918.

1) Приватизация зданий, строений и сооружений, а также объектов, строительство которых не завершено и которые признаны самостоятельными объектами недвижимости, осуществляется одновременно с отчуждением лицу, приобретающему такое имущество, земельных участков, занимаемых таким имуществом и необходимых для их использования, если иное не предусмотрено федеральным законодательством.

Более общий принцип сформулирован в ЗК РФ: при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник. В случае перехода права собственности на здание, строение, сооружение к нескольким собственникам порядок пользования земельным участком определяется с учетом долей в праве собственности на здание, строение, сооружение или сложившегося порядка пользования земельным участком.

Определение площади части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, зависит от предельных минимальных размеров для соответствующего вида разрешенного использования земельного участка, устанавливаемых законами субъектов РФ, а для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства - нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Земельный участок отчуждается в границах, которые определяются на основании предоставляемого покупателем кадастрового паспорта земельного участка. Кадастровый паспорт земельного участка прилагается к акту инвентаризации имущественного комплекса унитарного предприятия, а также к договору купли-продажи земельного участка.

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

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

2) Приватизация имущественных комплексов унитарных предприятий осуществляется одновременно с отчуждением покупателю следующих земельных участков:

- находящихся у унитарного предприятия на праве постоянного (бессрочного) пользования или аренды;
- занимаемых вышеуказанными объектами недвижимости, входящими в состав

приватизируемого имущественного комплекса унитарного предприятия, и необходимых для использования указанных объектов.

3) 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.

По желанию собственника объекта недвижимости, расположенного на земельном участке, относящемся к государственной или муниципальной собственности, соответствующий земельный участок может быть предоставлен ему в аренду на срок не более чем сорок девять лет, а если объект недвижимости расположен на земельном участке в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд, - на срок, не превышающий срока резервирования земель, если иное не установлено соглашением сторон.

Важное значение имеет то, что договор аренды земельного участка не является препятствием для выкупа земельного участка. Собственники зданий, строений, сооружений вправе приобрести в собственность находящиеся у них на праве аренды земельные участки независимо от того, когда был заключен договор аренды этих земельных участков - до или после дня вступления в силу ЗК РФ.

Отказ в выкупе земельного участка или предоставлении его в аренду не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

4) При приватизации расположенных на неделимом земельном участке частей зданий, строений и сооружений, признаваемых самостоятельными объектами недвижимости, с покупателями такого имущества заключаются договоры аренды указанного земельного участка со множественностью лиц на стороне арендатора в порядке, установленном законодательством.

Размер доли в праве собственности на земельный участок определяется пропорционально отношению площади соответствующей части здания, строения или сооружения к общей площади здания, строения или сооружения.

5) Одновременно с принятием решения об отчуждении земельного участка при необходимости принимается решение об установлении публичных сервитутов.

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.

6) 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.

Земельное законодательство содержит ряд специальных норм, регулирующих особые случаи приватизации земельных участков:

а) выкуп земельных участков под объектами недвижимости;

б) упрощенный порядок приватизации земельных участков, предоставленных

гражданам в период до введения в действие Земельного кодекса РФ ("дачная амнистия");  
в) приватизация путем переоформления права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения на право собственности.

### **3.2. Порядок приватизации земельных участков**

Статьей 29 ЗК РФ установлено, что предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции в соответствии со ст. ст. 9 - 11 ЗК РФ.

Для приобретения прав на земельный участок граждане или юридические лица обращаются в соответствующий орган, в компетенцию которого входит распоряжение истребуемым земельным участком, с заявлением о приобретении прав на земельный участок с приложением его кадастрового паспорта.

Перечень документов, прилагаемых к заявлению о приобретении прав на земельный участок, установлен Приказом Минэкономразвития РФ от 30 октября 2007 г. N 370 "Об утверждении перечня документов, прилагаемых к заявлению о приобретении прав на земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположены здания, строения, сооружения":

1) копия документа, удостоверяющего личность заявителя (заявителей), являющегося физическим лицом, либо личность представителя физического или юридического лица, а также копия документа, удостоверяющего права (полномочия) представителя; копия свидетельства о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя (для индивидуальных предпринимателей), копия свидетельства о государственной регистрации юридического лица (для юридических лиц);

2) выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах на здание, строение, сооружение, находящиеся на приобретаемом земельном участке, или копии иных документов, удостоверяющих (устанавливающих) права на такое здание, строение, сооружение (при наличии зданий, строений, сооружений на приобретаемом земельном участке);

3) выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах на приобретаемый земельный участок или копии иных документов, удостоверяющих права на приобретаемый земельный участок. В случае отсутствия у собственника здания, строения, сооружения документов, удостоверяющих права на приобретаемый земельный участок, к заявлению прилагается мотивированный отказ в предоставлении информации, выданный в письменной форме органом, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в связи с отсутствием права на приобретаемый земельный участок, зарегистрированного в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

4) кадастровый паспорт;

5) копия документа, подтверждающего право приобретения земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование, в безвозмездное срочное пользование, в собственность или аренду на условиях, установленных земельным законодательством.

В случае если не осуществлен государственный кадастровый учет земельного участка или в государственном кадастре недвижимости отсутствуют сведения о земельном участке, необходимые для выдачи кадастрового паспорта земельного участка, орган местного самоуправления на основании заявления гражданина или юридического лица либо обращения уполномоченного исполнительного органа государственной власти в месячный срок со дня поступления указанного заявления или обращения утверждает и выдает заявителю схему расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории. Замена понятия "проект границ земельного участка"

понятием "схема расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории" в ЗК РФ произошла в связи с тем, что из Федерального закона от 18 июня 2001 г. N 78-ФЗ "О землеустройстве" исключен один из видов землеустройства - территориальное землеустройство. В частности, из видов землеустроительной документации исключены проекты территориального землеустройства (в том числе и проекты границ земельных участков).

Лицо, которое обратилось с заявлением о предоставлении земельного участка, обеспечивает за свой счет выполнение в отношении этого земельного участка кадастровых работ и обращается с заявлением об осуществлении государственного кадастрового учета этого земельного участка в порядке, установленном Федеральным законом "О государственном кадастре недвижимости". При этом местоположение границ земельного участка и его площадь определяются с учетом:

- фактического землепользования в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства;

- красных линий;

- местоположения границ смежных земельных участков (при их наличии);

- естественных границ земельного участка.

В месячный срок со дня поступления вышеуказанного заявления уполномоченный орган принимает решение о предоставлении земельного участка на праве собственности или аренды.

В месячный срок с даты принятия решения о предоставлении земельного участка на праве собственности или в аренду уполномоченный орган осуществляет подготовку проекта договора купли-продажи или аренды земельного участка и направляет его заявителю с предложением о заключении соответствующего договора.

### **3.3. Особенности приобретения прав на земельные участки под объектами недвижимости**

#### **3.3.1. Переход права на земельный участок при переходе права собственности на объект недвижимого имущества**

Согласно п. 2 ст. 218 Гражданского кодекса Российской Федерации 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 Земельного кодекса РФ покупатель, приобретая в собственность недвижимое имущество, вправе приобрести в собственность ту часть земельного участка, на которой данное имущество расположено и которая необходима для его использования. Данный механизм также установлен ст. 273 и п. 1 ст. 552 ГК РФ, в соответствии с которыми по договору продажи здания, сооружения или другой недвижимости покупателю одновременно с передачей права собственности на такую недвижимость передаются права на земельный участок, занятый такой недвижимостью и необходимый для ее использования.

В силу указанных норм покупатель здания, строения, сооружения вправе требовать оформления соответствующих прав на земельный участок, занятый недвижимостью и необходимый для ее использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний собственник недвижимости.

Таким образом, по общему правилу отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком. Отчуждение земельного участка без находящихся на нем здания, строения, сооружения в случае, если они принадлежат одному лицу, не допускается. Сделки, воля сторон по которым направлена на отчуждение здания, строения, сооружения без соответствующего земельного участка или отчуждение земельного участка без находящихся на нем объектов недвижимости, если земельный участок и расположенные на нем объекты принадлежат на праве собственности одному лицу, являются ничтожными.

Из данного правила установлены следующие изъятия:

- 1) отчуждение части здания, строения, сооружения, которая не может быть выделена в

натуре вместе с частью земельного участка, допускается без одновременного отчуждения земельного участка;

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

3) отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке, изъятом из оборота, допускается без одновременного отчуждения земельного участка;

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

В силу части 2 ст. 35 ЗК РФ площадь земельного участка, необходимая для использования здания, определяется в соответствии с п. 3 ст. 33 ЗК РФ исходя из утвержденных в установленном порядке норм отвода земель для конкретных видов деятельности или правил землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документации.

### **3.3.2. Исключительное право на приватизацию или приобретение права аренды под объектами недвижимости**

В соответствии со ст. 36 Земельного кодекса РФ собственники зданий, строений, сооружений обладают исключительным правом на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Статья 36 ЗК РФ устанавливает также особенности приобретения прав на землю в случаях, когда помещения в одном здании принадлежат разным лицам на отличных друг от друга титулах:

1) если здание принадлежит нескольким лицам на праве собственности, то эти лица вправе приобрести земельный участок либо на праве общей долевой собственности, либо на праве аренды;

2) если помещения, расположенные в здании, принадлежат одним лицам на праве собственности, а другим лицам на ограниченных вещных правах (праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления), то все эти лица имеют право на приобретение земельного участка в аренду. При этом казенные предприятия и государственные или муниципальные учреждения, обладающие помещениями в данном здании, могут владеть земельным участком на особом титуле - "право ограниченного пользования";

3) если помещения, расположенные в здании, закреплены за несколькими казенными предприятиями и (или) публичными (государственными или муниципальными) учреждениями, то земельный участок предоставляется на праве постоянного (бессрочного) пользования наиболее крупному (исходя из площади) правообладателю помещений; остальные лица владеют земельным участком на праве ограниченного пользования.

В случаях, рассмотренных в пунктах 1 и 2, при заключении договора аренды используется особая процедура - аренда с множественностью лиц на стороне арендатора. В подобной ситуации инициаторами заключения договора аренды не обязательно должны быть все правообладатели помещений. Возможна ситуация, когда договор заключается с частью из них или даже с одним - изъявившим желание. Остальные же правообладатели могут вступить в уже заключенный договор в любое время. При этом понуждение к заключению договора аренды земельного участка в отношении отдельных владельцев помещений не допускается исходя из принципа свободы договора.

Особый порядок установлен для приобретения прав на земельные участки под многоквартирными жилыми домами. В существующей застройке земельные участки, на которых находятся сооружения, входящие в состав общего имущества многоквартирного дома, жилые здания и иные строения, предоставляются в качестве общего имущества в

общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме.

При определении момента, с которого у домовладельцев возникает право общей долевой собственности на земельный участок, имеет значение, был ли сформирован данный земельный участок и был ли проведен в его отношении государственный кадастровый учет до введения в действие Жилищного кодекса РФ (1 марта 2005 г.).

Если земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, был сформирован до 1 марта 2005 г., то данный участок переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме.

В случае если вышеуказанный земельный участок не был сформирован до 1 марта 2005 г., на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме любое уполномоченное указанным собранием лицо вправе обратиться в органы государственной власти или органы местного самоуправления с заявлением о формировании земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом. Земельный участок переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме с момента его формирования и проведения государственного кадастрового учета.

С 1 марта 2005 г. многоквартирные дома принимаются приемочной комиссией как законченные строительством объекты только при установлении размеров и границ земельных участков, на которых они расположены.

### **3.4. 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 от 30.06.2006 N 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.

В правоустанавливающих документах на земельные участки, выданных в период до введения в действие ЗК РФ, часто не был указан конкретный титул (вид права на землю). В соответствии с законодательством, действовавшим до принятия в силу Закона о "дачной амнистии", если в правоустанавливающем документе не был указан вид права, регистрация права собственности была невозможна.

Невозможность регистрации прав на земельные участки также была связана с расхождением сведений о границах и площади земельного участка в правоустанавливающих документах и в документах государственного органа по государственному кадастровому учету. Такая ситуация возникла в связи с тем, что до введения ЗК РФ решения о предоставлении земельных участков принимались без проведения работ по межеванию и последующего кадастрового учета земельного участка.

Сложившаяся ситуация негативно сказывалась на развитии рынка недвижимости (в том числе ипотеки), упорядочении земельных правоотношений. В частности, граждане не имели возможности совершать сделки с такими объектами (в том числе передавать по наследству); указанные объекты было сложно учитывать для целей налогообложения.

До принятия Закона о "дачной амнистии" в отношении государственной регистрации

права собственности гражданина на земельный участок, предоставленный для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, действовал разрешительный порядок. Земельное законодательство предусматривало, что государственной регистрации права собственности гражданина на вышеуказанные участки должно было предшествовать принятие решения уполномоченного публичного органа о предоставлении земельного участка в собственность.

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).

Наличие перечисленных документов автоматически наделяет граждан правом собственности на земельный участок. Принятие решений о предоставлении указанным гражданам в собственность таких земельных участков в этом случае не требуется. С момента государственной регистрации права собственности указанного гражданина на земельный участок право пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования прекращается.

**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. Если раньше признание права собственности гражданина на указанный земельный участок было возможно только в судебном порядке, то со вступлением в силу Закона о "дачной амнистии" такие граждане имеют право бесплатно приобрести в собственность земельный участок, предоставленный им в соответствии с проектом организации и застройки территории данного некоммерческого объединения либо другим устанавливающим распределение земельных участков в данном некоммерческом объединении документом.

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. К данному заявлению прилагаются следующие документы:

- описание местоположения границ такого земельного участка, подготовленное этим гражданином;
- заключение правления данного некоммерческого объединения, в котором указывается гражданин, за которым закреплен такой земельный участок, и подтверждается соответствие указанного описания местоположения границ такого земельного участка местоположению границ земельного участка, фактически используемого гражданином.

В случае если ранее ни один из членов данного некоммерческого объединения не обращался с заявлением о предоставлении земельного участка в собственность, указанный орган вправе запросить дополнительно следующие документы:

удостоверенная правлением данного некоммерческого объединения копия правоустанавливающего документа на земельный участок, составляющий территорию данного некоммерческого объединения;

выписка из Единого государственного реестра юридических лиц, содержащая сведения о данном некоммерческом объединении.

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.

Закон о "дачной амнистии" вступил в силу 1 сентября 2006 года. Впоследствии упрощенный порядок государственной регистрации прав на земельные участки был распространен также на граждан, к которым перешли в порядке наследования или по иным основаниям права собственности на здания, строения и (или) сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Указанные граждане получили также право зарегистрировать права собственности на земельные участки, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такие земельные участки не могут предоставляться в частную собственность. Теперь в ситуации, когда собственник расположенного на земельном участке жилого дома при жизни не реализовал установленное Законом о "дачной амнистии" право на оформление такого участка в собственность, его наследники вправе безвозмездно приобрести право собственности на данный участок.

Аналогичное правило было введено в отношении наследников граждан, которые обладали земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования или которым земельные участки были предоставлены без указания вида права либо когда вид соответствующего права определить было невозможно.

## **Глава 7. ПРЕКРАЩЕНИЕ И ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ**

### **§ 1. Основания прекращения права собственности на землю**

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) принудительное изъятие земельного участка у собственника.

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 октября 2008 г. вступил в силу новый порядок отказа от права собственности на земельный участок, установленный Федеральным законом от 22 июля 2008 г. N 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. Принудительное изъятие земельного участка у собственника.**

В соответствии с Конституцией РФ никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

Гражданское законодательство содержит исчерпывающий перечень оснований принудительного изъятия у собственника его земельного участка:

1) обращение взыскания на земельный участок по обязательствам (например, в порядке обращения взыскания на заложенный земельный участок);

2) отчуждение земельного участка, который в силу закона не может принадлежать данному лицу (в соответствии с Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", если земельный участок был унаследован иностранным гражданином, то он должен быть отчужден. В противном случае уполномоченный орган власти вправе обратиться в суд с заявлением о понуждении иностранного гражданина к отчуждению земельного участка на торгах);

3) реквизиция, конфискация или национализация земельного участка;

4) отчуждение доли в праве общей долевой собственности на земельный участок в случае невозможности выдела доли в натуре при условии выплаты соответствующей денежной компенсации;

5) изъятие (выкуп) земельного участка для государственных или муниципальных нужд;

6) изъятие земельного участка, используемого с нарушением законодательства.

Земельный кодекс РФ содержит специальные правила в отношении двух оснований принудительного изъятия у собственника его земельного участка: реквизиции и изъятия (выкупа) земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Прекращение прав на землю путем изъятия (выкупа) земельного участка для государственных или муниципальных нужд производится в исключительных случаях, связанных:

1) с выполнением международных обязательств Российской Федерации;

2) с размещением объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов (ЗК РФ содержит исчерпывающий перечень таких объектов);

3) в иных случаях, установленных федеральными законами, а применительно к изъятию (выкупу) из земель, находящихся в государственной собственности субъектов

Российской Федерации или муниципальной собственности, - в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации.

Принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд допускается при условии предварительного и равноценного возмещения его стоимости на основании решения суда. Под равноценным возмещением понимается выкупная цена земельного участка, в которую включаются рыночная стоимость изымаемого участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая убытки, которые он понесет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду.

Однако собственник земельного участка, подлежащего изъятию для государственных или муниципальных нужд, несет риск отнесения на него при определении выкупной цены земельного участка затрат и убытков, связанных с новым строительством, расширением и реконструкцией зданий и сооружений на земельном участке, с момента государственной регистрации решения об изъятии участка до достижения соглашения или принятия судом решения о его выкупе.

В тех случаях, когда собственник не согласен со стоимостью объекта, установленной в решении уполномоченного органа об изъятии земельного участка, или когда выкупная цена в нем не указана и сторонами после принятия решения об изъятии не достигнуто соглашение о выкупной цене, арбитражный суд определяет стоимость объекта исходя из его рыночной стоимости на момент рассмотрения спора. Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. N 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации".

Земельным кодексом РФ предусматривается возможность реквизиции земельного участка в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер. Земельный участок в этом случае может быть временно изъят у 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 земли причиненных убытков и выдачей ему документа о реквизиции.

В случае невозможности возврата реквизированного земельного участка собственнику возмещается его рыночная стоимость или по его желанию предоставляется равноценный земельный участок.

Лицо, у которого реквизирован земельный участок, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, требовать в судебном порядке возврата ему реквизированного земельного участка.

## **§ 2. Основания прекращения иных прав на землю**

**Право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного наследуемого владения** земельными участками и право аренды могут быть прекращены при отказе землепользователя, землевладельца от принадлежащего им права на земельный участок. Принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения земельными участками осуществляется на основании решений о прекращении прав на землю. Указанные вторичные права на землю прекращаются при:

- 1) использовании земельного участка не по целевому назначению категории земель;
- 2) использовании земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки;
- 3) неустранении совершенных умышленно следующих земельных правонарушений:
  - отравление, загрязнение, порча или уничтожение плодородного слоя почвы 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;

- нарушение установленного режима использования земель особо охраняемых природных территорий, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению;

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

- систематическое невнесение земельного налога;

4) неиспользовании земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом, за исключением времени, необходимого для освоения участка, а также времени, в течение которого участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование;

5) изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд;

6) реквизиции земельного участка.

Решение о прекращении прав на землю может быть обжаловано в суде, арбитражном суде.

Право постоянного (бессрочного) пользования и право пожизненного наследуемого владения могут быть прекращены посредством отказа от них.

При отказе от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком заявление об отказе от права подается в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления. Если право было ранее зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, вышеуказанный орган обязан обратиться в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, для государственной регистрации прекращения соответствующего права. Распоряжение данным участком после отказа от прав на него осуществляет исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления.

Принудительное лишение лица права пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного срочного пользования в случае ненадлежащего использования земельного участка производится при условии неустранения фактов ненадлежащего использования земельных участков после наложения административного взыскания в виде штрафа.

Одновременно с наложением административного взыскания уполномоченным исполнительным органом государственной власти по осуществлению государственного земельного контроля лицу, виновному в совершении нарушения земельного законодательства, выносится предупреждение о допущенных нарушениях с последующим уведомлением органа, предоставившего земельный участок.

Предупреждение должно содержать:

1) указание на допущенное нарушение;

2) срок, в течение которого нарушение должно быть устранено;

3) указание на возможное лишение права на земельный участок в случае неустранения нарушения;

4) разъяснение прав лица в случае возбуждения процедуры принудительного лишения прав на землю;

5) иные необходимые реквизиты.

Форма предупреждения устанавливается Правительством Российской Федерации.

В случае неустранения указанных в предупреждении нарушений в установленный срок

участок изымается на основании решения суда.

**Право безвозмездного срочного пользования** прекращается по решению лица, предоставившего земельный участок, либо по соглашению сторон (ст. 47 ЗК РФ):

- 1) по истечении срока, на который земельный участок был предоставлен;
- 2) по основаниям, аналогичным прекращению прав лиц, не являющихся собственниками земельных участков.

Право на служебный земельный надел прекращается в силу прекращения работником трудовых отношений, в связи с которыми служебный земельный надел был предоставлен, на основании приказа руководителя организации, предоставившей надел в пользование. Право на служебный земельный надел сохраняется за работником, прекратившим трудовые отношения, при переходе его на пенсию по старости или инвалидности.

Право на служебный земельный надел сохраняется за одним из членов семьи:

- 1) работника, призванного на действительную срочную военную службу или альтернативную службу, - на весь срок прохождения службы;
- 2) работника, поступившего на учебу, - на весь срок обучения в учебном заведении;
- 3) работника, погибшего в связи с исполнением служебных обязанностей.

Право на служебный земельный надел сохраняется:

- 1) для нетрудоспособного супруга и престарелых родителей - пожизненно;
- 2) для детей - до их совершеннолетия.

Работник, прекративший трудовые отношения с организацией, предоставившей служебный земельный надел, имеет право использовать этот надел после прекращения трудовых отношений в течение срока, необходимого для окончания сельскохозяйственных работ.

В соответствии со ст. 48 ЗК РФ частный сервитут прекращается по основаниям, предусмотренным статьей 276 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Публичный сервитут может быть прекращен в случае минования общественных нужд, для которых он был установлен, путем принятия акта об отмене сервитута.

### **§ 3. Понятие и основания ограничений прав на землю**

Земельный кодекс РФ провозглашает 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. Существование юридически значимых для всего общества интересов (публичных интересов) предполагает определенное вмешательство государства в процесс реализации частных интересов. Правовые нормы, устанавливаемые в отношении реализации публичных интересов, предоставляют государству и его органам правовые средства, необходимые для осуществления данных интересов. Публичные ограничения имущественных прав на землю - одно из таких правовых средств.

Конституция РФ в п. 3 ст. 55 предполагает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства.

В теории земельного права разграничиваются понятия ограничений и обременений.

Под **ограничениями** понимается наличие установленных законом ущемлений, запретов, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на объект недвижимого имущества в интересах государства и общества. Ограничения не порождают самостоятельных прав. При этом ограничения не исключают отдельные правомочия из содержания права собственности, а уменьшают возможности собственника в осуществлении субъективного права. Они не могут выходить за пределы права собственности. Установление ограничений прав на землю не означает, что правообладатель полностью или в части лишается своих правомочий по владению, пользованию или распоряжению земельным участком.

Под **обременениями** понимается наличие дополнительных обязанностей по содержанию недвижимого имущества и пользованию им, установленных на взаимной основе, по соглашению сторон и иным основаниям, предусмотренным действующим законодательством. Обременения характеризуются как результаты осуществления субъектом своих прав и обязанностей и заключаются в дополнительных взаимных обязанностях лиц. Таким образом, обременения основываются на воле субъекта, которую он закрепляет в форме различного вида сделок, устанавливающих, прекращающих, изменяющих права. Существенным признаком обременений также является взаимное ущемление прав участников.

В российском законодательстве предусмотрены две группы ограничений прав на землю.

Во-первых, это ограничения оборота земельных участков, содержание которых предполагает стеснение правообладателя в совершении действий, связанных с распоряжением земельным участком, а также ограничения субъектного состава имущественных отношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением земельными участками.

Так, п. 4 ст. 27 ЗК РФ содержит перечень земельных участков, которые не могут быть предоставлены в частную собственность и быть объектами сделок (такие земельные участки называют "изъятными из оборота"). В пункте 5 ст. 27 ЗК РФ указан перечень земельных участков, которые могут быть предоставлены в частную собственность только в случаях, предусмотренных федеральным законом (их называют "ограниченными в обороте"). Согласно п. 2 ст. 15 ЗК РФ земельные участки, находящиеся на приграничных территориях, не предоставляются на праве собственности иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам. В соответствии со ст. 3 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50%, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

Во-вторых, это ограничения использования земельных участков, указанные в п. 2 ст. 56 ЗК РФ, а именно:

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.

Данный перечень ограничений не является исчерпывающим. Некоторые из указанных ограничений предусмотрены другими статьями ЗК РФ, а также законами об охране и использовании отдельных природных ресурсов и иными федеральными законами.

Пунктом 3 ст. 56 ЗК РФ установлено, что ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления или решением суда. 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. Это связано с тем, что данные ограничения являются

частью правового режима земельного участка, который не может быть изменен владельцем земельного участка самостоятельно.

### **Раздел III. ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

#### **Глава 8. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

##### **§ 1. Понятие и органы публичного управления земельными ресурсами**

Под публичным управлением земельными ресурсами понимается деятельность органов публичной власти, направленная на обеспечение рационального использования и охраны земельных ресурсов. Поскольку этим же целям служит и правовое регулирование земельных отношений, возникает вопрос о соотношении этих понятий. Несомненно, что они тесно взаимосвязаны. И все же отождествлять их, очевидно, не следует, если речь идет об объемах и предметах этой деятельности.

Нельзя не признать правомерной точку зрения на этот вопрос ряда видных ученых-правоведов России, согласно которой публичное регулирование земельных отношений следует понимать шире, чем деятельность государства по обеспечению рационального использования и охраны земель, так как оно включает в себя не только правоприменительный, но и правотворческий процесс.

Следует также иметь в виду, что под правовым обеспечением рационального использования и охраны земель нельзя понимать лишь установление правил пользования землей, а также выявление правонарушений и применение к виновным лицам установленных законом мер наказания. В процессе управления земельным фондом государство оказывает также помощь и содействие субъектам земельных отношений в реализации их прав на землю (безвозмездное улучшение земель, агротехническое содействие, обеспечение земельно-кадастровой информацией и т.п.).

Таким образом, очевидно, что управление земельными ресурсами осуществляется государственными органами прежде всего посредством правового регулирования земельных отношений, включая правотворческую и правоприменительную деятельность, а также посредством осуществления социально-экономических мер воздействия на формирование земельных отношений. Было бы, однако, неправильно полагать, что эта деятельность осуществляется исключительно органами государственной власти. Определенная часть этой работы выполняется органами местного самоуправления и общественными организациями.

Однако участие органов местного самоуправления в общей системе управления земельным фондом не меняет его государственного характера, так как деятельность этих органов осуществляется в пределах, установленных государством, под его руководством и при сохранении общих целей и задач этого мероприятия.

Говоря о публичном управлении земельным фондом в современных условиях, нельзя не обратить внимания на одну особенность, связанную с ликвидацией монополии государственной собственности на землю и установлением иных форм права собственности на нее. В этих условиях значительно более резко, чем раньше, проявляется разграничение государственного управления по признакам:

а) управление, когда государство выступает в роли собственника земли как недвижимого имущества;

б) управление, когда государство выступает в роли органа власти, т.е. суверена, обладающего территориальным верховенством в отношении всех земель независимо от форм собственности.

В первом случае это хозяйственное государственное управление, суть которого заключается в принятии решений по поводу сделок с землей (приватизация, передача в аренду и др.). Земля здесь выступает прежде всего как объект хозяйственной деятельности государства, осуществляемой через соответствующие государственные органы, оставаясь одновременно и объектом государственного управления.

Во втором случае земля выступает в качестве пространственного фактора для осуществления властных функций государства, т.е. территории, на которую распространяется государственная власть.

Не следует, однако, чрезмерно разграничивать эти две стороны государственного управления земельным фондом. Они всегда являются составными частями одного и того же управленческого процесса, в котором та и другая стороны могут выступать одновременно и порознь, взаимно заменяться, усиливаться и ослабляться в зависимости от характера земельных отношений.

Помимо публичного управления земельными ресурсами в обеспечении рационального использования и охраны земель существенную роль играет внутривладельческое управление ими, т.е. управление, осуществляемое конкретными субъектами права на землю: физическими и юридическими лицами, владеющими земельными участками на праве собственности, пользования или аренды.

Общие полномочия органов управления земельными ресурсами определены ст. ст. 9 - 11 ЗК РФ и сводятся к следующему.

К полномочиям федеральных органов исполнительной власти в области земельных отношений относятся:

1) установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;

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

3) государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства и ведения государственного кадастра объектов недвижимости;

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

5) изъятие для нужд Российской Федерации земельных участков, в том числе путем выкупа;

6) разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель;

7) иные полномочия, отнесенные к полномочиям Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом, федеральными законами.

Российская Федерация осуществляет также управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации (федеральной собственности).

К полномочиям субъектов Российской Федерации относятся: изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъекта Российской Федерации; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Российской Федерации; иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления.

Субъекты Российской Федерации осуществляют также управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации.

К полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся: изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Что касается упомянутых выше отраслевых органов исполнительной власти, то их деятельность по управлению земельными ресурсами ограничена участием в регулировании тех земельных отношений, которые складываются в рамках деятельности соответствующих

ведомств, и преследует определенные ведомственные или отраслевые цели.

Как видно из изложенного выше, деятельность государственных и муниципальных органов по управлению земельными ресурсами включает в себя большой объем полномочий, который не исчерпывается только приведенным перечнем.

Проводимая в последние годы в стране административная реформа внесла существенные изменения в структуру государственных органов по управлению земельными ресурсами. В 2004 г. Указом Президента РФ N 314 в России была введена трехзвенная структура государственного управления. В системе федеральных органов исполнительной власти образованы: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

В настоящее время в Российской Федерации продолжается тенденция усиления роли исполнительной власти. В соответствии с Указом Президента РФ N 724 от 12 мая 2008 г. "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" к основным (межотраслевым) органам управления земельными ресурсами специальной компетенции относятся:

- Министерство экономического развития (Минэкономразвития), в состав которого, в частности, входят Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (в соответствии с Указом Президента РФ от 25 декабря 2008 г. N 1847) и Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество);

- Министерство природных ресурсов и экологии, в состав которого входят Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство по недропользованию;

- Министерство сельского хозяйства, в состав которого в том числе входят Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральное агентство лесного хозяйства;

- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, входящая в состав Министерства здравоохранения и социального развития РФ и осуществляющая санитарно-эпидемиологический контроль в стране;

- Министерство регионального развития РФ, в состав которого в том числе входят Департамент регулирования градостроительной деятельности и Департамент территориального планирования и регионального развития.

В дальнейшем в соответствии с Указом Президента РФ N 724 от 12 мая 2008 г. Правительством РФ были утверждены Положения о вышеуказанных министерствах, следующим образом определяющие их специальную компетенцию в области управления земельными ресурсами в РФ.

**Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России)** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере имущественных отношений, оценочной деятельности, земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии.

В соответствии с Указом Президента РФ от 25 декабря 2008 г. N 1847 с 1 марта 2009 г. упразднены входившие в состав Минэкономразвития России Федеральное агентство геодезии и картографии и Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. Функции упраздненных федеральных агентств переданы Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии.

Министерство экономического развития Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

**Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии** осуществляет свою деятельность на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. N 457.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса (кроме вопросов аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации), а также функции по осуществлению государственного геодезического надзора, государственного земельного контроля, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, государственного метрологического надзора в области геодезической и картографической деятельности.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

**Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество)** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом (здесь и далее под федеральным имуществом понимаются земельные участки, находящиеся в собственности РФ), функции по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, функции по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации, и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области приватизации и полномочия собственника, в том числе права акционера, в сфере управления имуществом Российской Федерации.

**Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России)** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, в сфере мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федерального агентства водных ресурсов и Федерального агентства по недропользованию.

**Федеральная служба по надзору в сфере природопользования** осуществляет контроль и надзор в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения; за использованием и охраной водных объектов (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов); государственный земельный контроль в пределах своих полномочий; за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственный лесной контроль и надзор) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения.

**Федеральное агентство водных ресурсов** осуществляет ведение государственного водного реестра, включая государственную регистрацию договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договору водопользования, а также прекращения договора водопользования; ведение Российского регистра гидротехнических сооружений; осуществляет владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности; осуществляет государственный мониторинг водных объектов и организацию его проведения.

**Федеральное агентство по недропользованию** организует государственное геологическое изучение недр, проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами, организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами, принятие решений о предоставлении права пользования участками недр; осуществляет ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых.

**Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России)** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию земель, плодородие почв, а также в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях). Минсельхоз России осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных Министерству Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федерального агентства лесного хозяйства.

**Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор)** осуществляет функции по контролю и надзору в сфере земельных отношений в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения, лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий).

**Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз)** осуществляет рассмотрение материалов о переводе земель лесного фонда в земли других категорий, отнесение лесов к ценным лесам, выделение особо защитных участков и установление их границ, отнесение лесов к эксплуатационным, резервным лесам и установление их границ. Рослесхоз является организатором аукционов по продаже права на заключение договоров аренды в отношении лесных участков в пределах земель лесного фонда на территории субъектов Российской Федерации, осуществление полномочий по предоставлению в аренду которых не передано

органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

**Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека** входит в состав Министерства здравоохранения и социального развития РФ и является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка.

Указанная служба в том числе осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства; осуществляет в установленном порядке проверку деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства.

Основными задачами государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации являются профилактика инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний населения Российской Федерации, предупреждение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, а также гигиеническое воспитание и обучение граждан.

**Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России)** утверждает форму градостроительного плана земельного участка, форму разрешения на строительство, форму разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Минрегион России утверждает порядок согласования документов территориального планирования муниципальных образований, порядок разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации, порядок внесения изменений в проектную документацию. Минрегион России осуществляет государственный контроль за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности.

## **§ 2. Понятие и виды функций управления земельными ресурсами**

Функции управления земельными ресурсами - это основные направления управленческой деятельности в сфере охраны и использования земельного фонда РФ. Функции управления земельными ресурсами государство определяет и конкретизирует в соответствующих правовых нормах.

Для дальнейшего, более детального рассмотрения функций управления земельными ресурсами целесообразно разграничить их, выделив наиболее общие и значимые. К таким можно отнести:

- предоставление земель физическим и юридическим лицам для хозяйственного и иного использования;
- планирование рационального использования и охраны земельных ресурсов;
- организацию и проведение землеустройства и государственного кадастра объектов недвижимости, а также мониторинга земель;
- государственный контроль за использованием и охраной земель;
- фискальную деятельность, связанную с использованием земель;
- участие в разрешении споров;
- охрану права собственности на землю и права землепользования;
- правовое обеспечение рационального использования и охраны земель.

## **Глава 9. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

### **§ 1. Структура земельных ресурсов Российской Федерации**

Под земельными ресурсами понимается вся земля (т.е. вся территория) в пределах определенных границ. Земельные ресурсы Российской Федерации - это вся ее территория, т.е. вся земля (включая водопокрытую) в пределах государственных границ страны. Хотя отдельные части земельных ресурсов в каждый конкретный момент могут быть объектами собственности и пользования различных субъектов, в целом они являются единым природным объектом. И как таковые они обладают различными природными качествами и свойствами, представляющими народнохозяйственный интерес (почвенным плодородием,

лесопокрытостью, водопокрытостью, содержанием полезных ископаемых и т.п.), которые в связи с этим целесообразно использовать определенным образом, т.е. в народнохозяйственных целях.

С этой точки зрения земельные ресурсы подразделяются на семь целевых категорий, закрепленные в земельном законодательстве (ст. 7 ЗК РФ), а именно:

1. Земли сельскохозяйственного назначения.
2. Земли населенных пунктов.
3. Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и иного специального назначения.
4. Земли особо охраняемых территорий и объектов (природоохранного, рекреационного, оздоровительного и историко-культурного назначения).
5. Земли лесного фонда.
6. Земли водного фонда.
7. Земли запаса.

В соответствии с основным целевым назначением упомянутых частей земельных ресурсов земельным законодательством установлен и правовой режим их использования в народном хозяйстве.

К землям сельскохозяйственного назначения отнесены земельные участки, используемые или по своим природным качествам пригодные для использования в сельском хозяйстве, т.е. для производства сельскохозяйственной продукции.

Землями населенных пунктов считаются земли, расположенные в пределах административных границ различных поселений (городов, поселков, сельских населенных пунктов). Основное целевое назначение этих земель - удовлетворение градостроительных потребностей этих населенных пунктов.

Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и иного специального назначения представляют собой участки земельного фонда, предоставленные юридическим или физическим лицам для осуществления специальных задач в промышленности, на транспорте, в энергетике и других отраслях народного хозяйства. Основное целевое назначение земли в этих сферах народного хозяйства - служить операционным базисом для размещения и функционирования промышленных и иных предприятий и объектов.

Землями лесного фонда признаются земли, покрытые лесом, а также не покрытые им, но предоставленные или предназначенные для ведения лесного хозяйства. Лес представляет собой очень ценное природное сырье для промышленности, является энергетическим источником, местом отдыха граждан, играет роль "легких" для населенных пунктов и т.п. и нуждается в связи с этим в установлении особого правового режима его использования.

К землям водного фонда относятся земли, занятые водными объектами, водоохранными зонами, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, а также земли по берегам водоемов (прибрежные полосы), необходимые для их обслуживания. Их основное целевое назначение - удовлетворение питьевых, бытовых, оздоровительных и других нужд населения, а также водохозяйственных, природоохранных, промышленных, энергетических, транспортных, рыбохозяйственных и иных потребностей.

К категории особо охраняемых территорий относятся земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, имеющие статус особо охраняемых территорий, в силу их специфической роли и особого значения в жизни общества. Они служат удовлетворению духовных, биологических, эстетических и иных потребностей граждан.

Землями запаса считаются все участки, не предоставленные в собственность или пользование физическим или юридическим лицам или изъятые у них по основаниям, предусмотренным законодательством, за исключением специально формируемого фонда

перераспределения земель.

Целевая категория определяет лишь основное, общее целевое назначение отнесенных к ней земель. Конкретное использование земельных участков в пределах целевых категорий может существенно различаться в соответствии с практической целесообразностью.

Указанный признак разграничения земель целевых категорий конкретизируется в виде их разрешенного использования, под которым понимаются характер, виды и способы использования земель. При этом могут предусматриваться определенные ограничения или запреты, соблюдение которых является обязательным. Так, в пределах водоохраных зон и на землях сельскохозяйственного назначения запрещается применять ядохимикаты, производить распашку почвы, выпас скота, а на землях, подверженных эрозийным процессам, ограничивается применение агротехники, стимулирующей развитие этих процессов, и т.д.

Законодательством (ст. 7 ЗК РФ) установлено, что правовой режим земель определяется их принадлежностью к той или иной целевой категории и разрешенным использованием в соответствии с территориальным зонированием. Территориальное зонирование - это установление границ территорий (зон), в пределах которых земли обладают свойствами и качествами, необходимыми и достаточными для определенной хозяйственной деятельности.

Другим классификационным признаком земельного фонда является естественно-историческое и хозяйственное состояние отдельных его частей, которое получило название земельных угодий. Под земельными угодьями понимаются участки земли (массивы), систематически используемые для определенных хозяйственных целей и имеющие качественные различия естественно-исторического характера. Все земельные угодья подразделяются на две группы: сельскохозяйственные, т.е. систематически используемые для производства сельскохозяйственной продукции (их еще называют продуктивными землями), и несельскохозяйственные, т.е. земли, не включенные в сельскохозяйственный оборот. К сельскохозяйственным угодьям относятся: пашня, сенокос, пастбище, участки, занятые многолетними плодовыми насаждениями. Несельскохозяйственные угодья - все остальные (участки, занятые лесом, кустарником, болотом, постройками, дорогами и т.д.).

Как сельскохозяйственные, так и несельскохозяйственные угодья делятся на подвиды, чаще всего по их естественному состоянию или способу использования: пашня переувлажненная, орошаемая; сенокос заболоченный, закустаренный, закочкаранный; пастбище залесенное и т.п.

Качественное состояние продуктивных земель характеризуется уровнем их плодородия, который зависит от вида почв (черноземы, оподзоленные почвы и др.) и их физико-химического состава (глинистые, супесчаные, песчаные и т.п.). Показателем плодородия земель служат баллы экономической оценки, представляющие собой условные числа, выраженные в процентах к наивысшей продуктивности земель данной группы: 100, 90, 80 и т.д. баллов. Для оценки земель, участвующих в гражданском обороте, существует другой критерий - кадастровая стоимость земельных участков, представляющая собой их денежную оценку.

## **§ 2. Первичное установление категории земельного фонда**

В случае если категория земель указана не в документах государственного кадастра объектов недвижимости, а в правоустанавливающих документах на земельные участки или документах, удостоверяющих права на землю, внесение изменений в документы государственного кадастра объектов недвижимости и в записи Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляется на основании правоустанавливающих документов на земельные участки или документов, удостоверяющих права на землю, по заявлениям правообладателей земельных участков.

В случае наличия противоречий между данными о принадлежности земельных участков к землям определенной категории, указанными в документах государственного кадастра объектов недвижимости, и данными, указанными в правоустанавливающих

документах на земельные участки или документах, удостоверяющих права на землю, отнесение земельных участков к землям определенной категории осуществляется на основании данных, указанных в правоустанавливающих документах на земельные участки или документах, удостоверяющих права на землю, по заявлениям правообладателей земельных участков.

В случае если категория земель не указана в документах государственного кадастра объектов недвижимости, правоустанавливающих документах на земельный участок или документах, удостоверяющих права на землю, принимается нормативный правовой акт органа местного самоуправления об отнесении земельного участка к землям определенной категории в зависимости от цели использования, для которой он предоставлялся.

Земельные участки, расположенные в границах населенных пунктов, подлежат отнесению к землям населенных пунктов, а вне границ населенных пунктов - к определенной категории земель в зависимости от документально подтвержденного фактического использования земельного участка.

До разграничения государственной собственности на землю перевод находящихся в государственной собственности земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую осуществляется Правительством Российской Федерации при переводе:

- 1) земель или земельных участков, необходимых для федеральных нужд;
- 2) земель или земельных участков в составе таких земель для установления или изменения черты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

В иных случаях до разграничения государственной собственности на землю перевод находящихся в государственной собственности земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

До разграничения государственной собственности на землю отнесение находящихся в государственной собственности земель или земельных участков в составе таких земель к землям населенных пунктов, границы которых установлены до дня вступления в силу Федерального закона "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую", осуществляется органами местного самоуправления без согласования с правообладателями земельных участков.

### **§ 3. Изменение целевого назначения земельных участков**

Изменение целевого назначения земельных участков осуществляется путем перевода земель и земельных участков из одной категории в другую. Данные отношения регулируются Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую".

Для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую заинтересованным лицом подается ходатайство о переводе земель из одной категории в другую или ходатайство о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую (далее также - ходатайство) в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченный на рассмотрение этого ходатайства.

В ходатайстве о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую указываются:

- 1) кадастровый номер земельного участка;
- 2) категория земель, в состав которых входит земельный участок, и категория земель, перевод в состав которых предполагается осуществить;
- 3) обоснование перевода земельного участка из состава земель одной категории в другую;
- 4) права на земельный участок.

К ходатайству о переводе земельных участков из состава земель одной категории в

другую прилагаются:

1) выписка из государственного кадастра объектов недвижимости относительно сведений о земельном участке, перевод которого из состава земель одной категории в другую предполагается осуществить;

2) копии документов, удостоверяющих личность заявителя - физического лица, либо выписка из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей или выписка из Единого государственного реестра юридических лиц;

3) выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах на земельный участок, перевод которого из состава земель одной категории в другую предполагается осуществить;

4) заключение государственной экологической экспертизы в случае, если ее проведение предусмотрено федеральными законами;

5) согласие правообладателя земельного участка на перевод земельного участка из состава земель одной категории в другую;

6) расчеты потерь сельскохозяйственного производства.

Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления ходатайствуют о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую без согласия правообладателей земельных участков в случаях перевода земельных участков из состава земель одной категории в другую для создания особо охраняемых природных территорий без изъятия земельных участков у их правообладателей либо в связи с установлением или изменением черты населенных пунктов.

В рассмотрении ходатайства может быть отказано в случае, если:

1) с ходатайством обратилось ненадлежащее лицо;

2) к ходатайству приложены документы, состав, форма или содержание которых не соответствуют требованиям земельного законодательства.

По результатам рассмотрения ходатайства исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления принимается акт о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую (далее также - акт о переводе земель или земельных участков) либо акт об отказе в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую (далее также - акт об отказе в переводе земель или земельных участков) в следующие сроки:

1) в течение трех месяцев со дня поступления ходатайства, если иное не установлено нормативными правовыми актами Российской Федерации, - Правительством Российской Федерации;

2) в течение двух месяцев со дня поступления ходатайства - исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

Перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую не допускается в случае:

1) установления в соответствии с федеральными законами ограничения перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую либо запрета на такой перевод;

2) наличия отрицательного заключения государственной экологической экспертизы в случае, если ее проведение предусмотрено федеральными законами;

3) установления несоответствия испрашиваемого целевого назначения земель или земельных участков утвержденным документам территориального планирования и документации по планировке территории, землеустроительной документации.

В случае необходимости изменения целевого назначения земельного участка в связи с его изъятием, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд перевод этого земельного участка из состава земель одной категории в другую осуществляется после его изъятия, выкупа.

#### **§ 4. Изменение вида разрешенного использования земель**

До вступления в силу Градостроительного кодекса РФ 1 января 2005 г. изменение вида разрешенного использования земельных участков находилось в ведении земельного законодательства. После 1 января 2005 г. регулирование данных отношений перешло к градостроительному законодательству.

Градостроительный кодекс устанавливает, что разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть следующих видов:

- 1) основные виды разрешенного использования;
- 2) условно разрешенные виды использования;
- 3) вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

В пределах населенных пунктов изменение разрешенного вида использования земельных участков напрямую связано с разработкой и применением материалов территориального планирования. В частности, собственник земельного участка вправе изменить разрешенный вид использования принадлежащего ему земельного участка в соответствии с градостроительными регламентами при условии соблюдения требований технических регламентов. Градостроительные регламенты могут быть утверждены уполномоченным органом местного самоуправления в качестве самостоятельного документа (например, схемы планировки квартала городского поселения), однако с 1 января 2010 г. предполагается, что градостроительные регламенты по общему правилу должны будут в обязательном порядке входить в состав специального нормативного правового акта - правил землепользования и застройки, утверждаемых представительными органами местного самоуправления по результатам публичных слушаний. С 1 января 2012 г. при отсутствии правил землепользования и застройки органы местного самоуправления будут не вправе осуществлять предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в неразграниченной государственной или муниципальной собственности.

Вне черты населенных пунктов разрешенный вид использования изменяется решением органа местного самоуправления на основании ходатайства собственника земельного участка. При этом необходимо проведение публичных слушаний, которые позволяют выявить отношение местного населения к предполагаемому изменению разрешенного вида использования земельного участка. О намечаемых публичных слушаниях, а также о результатах публичных слушаний размещается информация в местных СМИ, а также в сети Интернет. Результатом публичных слушаний является протокол, который имеет рекомендательный характер для органа местного самоуправления, уполномоченного на изменение разрешенного вида использования. Традиционными формами проведения публичных слушаний являются сход и заседание комиссии.

## **Глава 10. ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КАДАСТРОВЫЙ УЧЕТ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ И СДЕЛОК С НИМИ**

### **§ 1. Понятие и содержание землеустройства**

Землеустройство представляет собой комплекс мероприятий 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.

Землеустроительные мероприятия осуществляются по ходатайству заинтересованных лиц либо по согласованию с ними. Однако в ряде предусмотренных законом случаев проведение землеустройства носит обязательный характер. Например: изменение границ земельных участков; выявление нарушенных или подверженных эрозии земель;

рекультивация и консервация нарушенных земель и др.

Правовыми основаниями для проведения землеустройства являются:

- 1) решения государственных органов власти или органов местного самоуправления;
- 2) договоры о проведении землеустройства;
- 3) судебные решения по земельным вопросам, связанные чаще всего с земельными спорами.

Землеустроительные действия включают в себя следующие виды работ:

- изучение состояния земель;
- планирование и организацию рационального использования земель;
- описание и установление границ объектов землеустройства;
- внутривладельческое землеустройство.

В связи со вступлением в силу Федерального закона от 13 мая 2008 г. N 66-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости" отменено понятие территориального землеустройства.

Под объектом землеустройства понимаются территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований, территории населенных пунктов, территориальные зоны, зоны с особыми условиями использования территорий, а также части указанных территорий и зон.

Из вышесказанного вытекает, что в рамках проведения землеустройства осуществляются мероприятия по описанию местоположения и (или) установлению на местности границ:

- субъектов Российской Федерации;
- муниципальных образований;
- населенных пунктов;
- территориальных зон;
- зон с особыми условиями использования территорий.

## **1.2. Виды и содержание основных землеустроительных действий**

### **1.2.1. Изучение состояния земель**

Данный вид землеустроительных действий включает:

- геодезические и картографические работы;
- почвенные, геоботанические, агрохозяйственные и другие специальные обследования и изыскания;
- качественную оценку земель;
- инвентаризацию земель.

1. Материалы геодезических и картографических работ являются основой для проведения всех других землеустроительных действий.

Геодезические и картографические работы выполняются в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. N 209-ФЗ "О геодезии и картографии".

Под геодезией понимается область отношений, возникающих в процессе научной, технической и производственной деятельности по определению фигуры, размеров, гравитационного поля Земли, координат точек земной поверхности и их изменений во времени.

Под картографией понимается область отношений, возникающих в процессе научной, технической и производственной деятельности по изучению, созданию и использованию картографических произведений, главной частью которых являются картографические изображения.

Геодезическая и картографическая деятельность являются единственными видами землеустроительных работ, подлежащими лицензированию.

2. Почвенные, геоботанические и иные специальные обследования и изыскания проводятся в целях получения информации о состоянии земель для разработки мероприятий

по их улучшению и рациональному использованию. Условия, сроки и режим использования земель для выполнения изыскательских работ устанавливаются в договоре, заключаемом между предприятием, осуществляющим работы, и собственником земли или землепользователем. При этом участки, на которых проводятся работы, у соответствующих правообладателей не изымаются.

Сроки и размеры платежей за пользование земельным участком, а также обязанности по возмещению убытков и приведению земель в состояние, пригодное для их использования по целевому назначению, определяются органом, принявшим решение о проведении изыскательских работ. Все указанные условия, как и само решение, согласовываются с собственником земли (землепользователем).

Предприятия, учреждения и организации, осуществляющие изыскательские работы, обязаны за свой счет и в установленные договором сроки привести земельные участки в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, и по завершении работ сдать их по акту собственникам земли или землепользователям.

3. Оценка качества земель проводится в целях получения информации о свойствах земли как средства производства в сельском хозяйстве.

Оценка качества земель представляет собой выраженный в цифровых показателях уровень продуктивной способности земельных участков. Обычно применяется столбальная система оценки земель, когда уровень производительной способности оцениваемых земель выражается в процентах к максимальной производительности земель данного класса. Критерием оценки могут служить различные признаки, но чаще всего в качестве таковых принимается средняя многолетняя урожайность, полученная на однотипных почвах при сравнительно равных затратах. В результате обработки исходной информации с целью практического применения результатов оценки составляются оценочные карты, на которых каждая почвенная разновидность получает балл оценки качества. В дальнейшем на основе полученной оценочной информации разрабатываются шкалы сравнительной оценки земель внутри конкретных хозяйств, между хозяйствами, между регионами и т.д. в зависимости от практической необходимости.

Оценка качества земель имеет практическое значение при переводе земель сельскохозяйственного назначения в иные категории земель.

4. Инвентаризация земель - вид землеустроительных работ по детальному и целенаправленному обследованию земельных участков. Инвентаризация земель проводится для уточнения или установления местоположения объектов землеустройства, их границ (без закрепления на местности), выявления неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков. Конкретная цель и содержание инвентаризации определяются решением соответствующего органа о ее проведении.

Инвентаризация земель может проводиться на всей территории Российской Федерации, на территориях субъектов Российской Федерации, на территориях муниципальных образований и других административно-территориальных образований, на землях отдельных категорий, в территориальных зонах, в которых существует угроза возникновения процессов, оказывающих негативное воздействие на состояние земель, в отношении групп земельных участков или в пределах отдельных участков.

### **1.2.2. Планирование и организация рационального использования земель и их охраны**

Планирование и организация рационального использования земель и их охраны как виды землеустроительной деятельности установлены ст. 14 ФЗ "О землеустройстве". Данные землеустроительные действия проводятся в целях распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий и определения направлений наиболее рационального и эффективного использования земель и их охраны.

Планирование и организация рационального использования земель и их охраны в городских и сельских поселениях проводятся в соответствии с градостроительной

документацией.

### **1.2.3. Описание местоположения и установление на местности границ объектов землеустройства как основной вид землеустроительной деятельности**

Как уже отмечалось выше, Федеральным законом от 13 мая 2008 г. N 66-ФЗ было отменено понятие территориального землеустройства и установлено, что землеустройство включает в себя мероприятия по описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства. При этом под объектом землеустройства понимаются территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований, территории населенных пунктов, территориальные зоны, зоны с особыми условиями использования территорий, а также части указанных территорий и зон.

Вышеуказанным Федеральным законом было установлено, что порядок описания местоположения границ объектов землеустройства и порядок установления на местности границ объектов землеустройства определяются Правительством Российской Федерации.

До принятия Правительством Российской Федерации соответствующих порядков в соответствии с письмом Роснедвижимости от 24 июля 2008 г. N ВК/3232 "Об описании и установлении границ объектов землеустройства" установлены следующие правила.

#### **Описание местоположения границ объектов землеустройства.**

1. Указанная процедура включает следующие этапы:

- а) подготовительные работы;
- б) составление карты (плана) границ субъекта Российской Федерации, муниципального образования, населенного пункта, территориальных зон, зоны с особым условием использования территорий (далее - карта (план) границ соответствующей территории или карта (план) объекта землеустройства);
- в) формирование землеустроительного дела по составлению карты (плана) границ соответствующей территории;
- г) рассмотрение карты (плана) границ соответствующей территории (согласование, утверждение);
- д) сдача землеустроительного дела заказчику и в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства.

2. Подготовительные работы включают сбор и изучение сведений об объекте землеустройства, содержащихся в документах по установлению границ соответствующих территорий, государственном кадастре недвижимости, документах по планированию организации территорий (землеустроительная, градостроительная, лесоустроительная и иная подобная документация), а также сведений об имеющейся геодезической и картографической основе.

По результатам подготовительных работ составляется карта (план) границ соответствующей территории, которая включает в себя графическую и текстовую части.

Графическая часть карты (плана) границ соответствующей территории, как правило, оформляется на имеющейся картографической основе. Отдельные участки границ для более детального отображения прохождения границы соответствующей территории могут оформляться на картографической основе более крупного масштаба.

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.

В пояснительной записке рекомендуется указывать основания, по которым проводится описание местоположения границ объектов землеустройства (решения органа власти, договор и т.п.), исходные документы, материалы и нормативы, используемые в работе.

Если положение границ определялось по установленным нормативам (например,

границы прибрежной защитной полосы), то указываются участки границ и обоснования применения того или иного норматива по данному участку.

3. Материалы описания местоположения границ объектов землеустройства, а также задание на проведение землеустройства брошюруются в землеустроительное дело, которое может состоять из одного или нескольких томов.

4. 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 Роснедвижимости.

5. Основаниями для отказа в визировании карты (плана) соответствующей территории территориальным органом Роснедвижимости являются:

- пересечение устанавливаемой (уточняемой) границы субъекта Российской Федерации, или границы муниципального образования, или границы населенного пункта с границей земельного участка (участков), учтенного в государственном кадастре недвижимости;

- отсутствие пояснительной записки;

- отсутствие графической части с указанием устанавливаемой (уточняемой) границы соответствующей территории;

- отсутствие списка координат поворотных (характерных) точек границ соответствующей территории, а также значений среднеквадратических ошибок определения координат;

- несоответствие выбранной системы координат системе координат, установленной для ведения государственного кадастра недвижимости;

- границы территориальной зоны или зоны с особым условием использования территорий не соответствуют указанным в пояснительной записке исходным данным (нормативам, утвержденным документам, которыми определялись границы, и т.п.).

Территориальный орган Роснедвижимости ставит свою подпись и печать на титульном листе землеустроительного дела и графической части карты (плана).

6. Уполномоченный орган утверждает карту (план) границ соответствующей территории путем постановки подписи на титульном листе землеустроительного дела и графической части карты (плана).

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

8. 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).

#### **Установление на местности границ объектов землеустройства.**

1. Установление на местности административных границ и границ населенных пунктов рекомендуется осуществлять на основе утвержденного землеустроительного дела,

содержащего описание местоположения границ указанных территорий, по мере проведения кадастровых работ по земельным участкам, границы которых совпадают с границами указанных объектов землеустройства.

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.

2. Установление на местности территориальных зон и зон с особым условием использования территорий осуществляется по инициативе органов государственной власти, органов местного самоуправления или правообладателей земельных участков, чьи земельные участки попадают в такие зоны.

Работы по установлению на местности территориальных зон и зон с особым условием использования территорий рекомендуется производить на основе утвержденного землеустроительного дела, содержащего описание местоположения границ указанных зон, путем обозначения на местности отдельных участков границ таких зон информационными знаками.

## **§ 2. Государственный контроль за проведением землеустройства**

Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2008г. N 1061 утверждено Положение о контроле за проведением землеустройства.

Контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения организациями и гражданами при проведении землеустройства требований законодательства Российской Федерации, а также утвержденных в установленном порядке технических условий проведения землеустройства и требований к нему.

Контроль проводится в соответствии с требованиями Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)".

Контроль осуществляется в форме проверок, проводимых в соответствии с планами, утверждаемыми Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости (с 1 марта 2009г. - Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии), а также внеплановых проверок.

Внеплановые проверки проводятся для контроля за исполнением предписаний об устранении ранее выявленных нарушений при проведении землеустройства, а также в случае получения от органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан документов и иных доказательств, свидетельствующих о наличии признаков нарушения требований законодательства Российской Федерации при проведении землеустройства, в том числе при проведении описания местоположения и (или) установления на местности границ объектов землеустройства, на основании заявления лица, заинтересованного в проведении контроля.

При проведении контроля могут выполняться обследование объекта землеустройства и выездные проверки, выполняемые в отношении касающихся этого объекта землеустроительных работ, осуществляемые по месту нахождения объекта землеустройства.

В случае выявления в ходе контроля нарушения земельного законодательства и требований охраны и использования земель полученные копии документов и материалов, а также копия акта передаются соответствующему государственному инспектору по использованию и охране земель.

## **§ 3. Содержание и формы осуществления кадастрового учета**

### **3.1. Общие положения о Государственном кадастре недвижимости**

Государственный кадастр недвижимости как систематизированный свод сведений об учтенном в установленном порядке недвижимом имуществе представляет собой интеграцию отдельно существовавших двух кадастровых систем: государственного земельного кадастра и государственного кадастра иных объектов недвижимости. Раздельное существование этих систем являлось следствием того, что земля в дореформенный период, находясь вне рамок

рыночных отношений, естественно, не входила в перечень объектов недвижимого имущества. Являясь лишь объектом земельных ресурсов в числе прочих объектов природы, она имела особое содержание востребованных обществом качеств и, соответственно, нуждалась в особом порядке их государственного учета. С включением земли в перечень объектов недвижимого имущества изменился и характер востребованности ее качеств, в той именно части, в которой она характеризовалась как недвижимое имущество. Возникла объективная необходимость унификации учетных характеристик земельных участков и иных объектов недвижимости как объектов общественных отношений.

Первый шаг к такой унификации был сделан с принятием Закона "О государственном земельном кадастре", которым предусматривалось осуществление в рамках единого кадастрового мероприятия двух видов государственного учета: учета земель и учета иных объектов недвижимого имущества.

Принятый 24 июля 2007г. Федеральный закон "О государственном кадастре недвижимости" является актом, объединяющим эти две системы в единый государственный кадастр недвижимости, одним из объектов которого является земельный участок.

В соответствии со ст. 1 указанного Закона государственный кадастр недвижимости является систематизированным сводом сведений об учтенном в соответствии с этим Законом недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий и иных предусмотренных настоящим Законом сведений.

Государственный кадастр недвижимости является федеральным государственным информационным ресурсом.

Основной содержательной частью государственного кадастра недвижимости является государственный кадастровый учет недвижимого имущества, под которым понимаются действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально определенной вещи, или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества.

В соответствии с Законом о государственном кадастре недвижимости осуществляется кадастровый учет земельных участков, зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства и др. объектов недвижимости.

Положения данного Закона не применяются лишь в отношении участков недр, предприятий как имущественных комплексов, а также объектов недвижимости в юридическом смысле (воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания и космических объектов).

Все сведения государственного кадастра недвижимости о конкретном объекте недвижимости законодатель подразделяет на две основные группы: основные и дополнительные.

В государственный кадастр недвижимости вносятся следующие основные сведения об уникальных характеристиках объекта недвижимости:

- 1) вид объекта недвижимости (земельный участок, здание, сооружение и др.);
- 2) кадастровый номер и дата его внесения в государственный кадастр недвижимости;
- 3) описание местоположения границ объекта недвижимости, если таковым является земельный участок;
- 4) описание местоположения объектов недвижимости на земельном участке;
- 5) сведения о зданиях или сооружениях и помещениях, расположенных в этих зданиях и сооружениях, если объектом недвижимости являются помещения в зданиях и сооружениях;
- 6) площадь объекта, если таковым являются земельный участок, здание или

помещение.

Помимо указанных выше основных сведений об объекте недвижимости могут быть внесены также следующие дополнительные сведения:

1) ранее присвоенный кадастровый номер или иной условный номер, если таковой имеет место, в том числе в случае раздела участка, выделения доли и в других случаях, в результате которых образуется новый объект недвижимости;

2) кадастровый номер земельного участка, на котором расположены строения, здания, сооружения, признаваемые объектами недвижимости;

3) кадастровые номера зданий, строений, сооружений, расположенных на земельном участке, если он является объектом недвижимости, подлежащим кадастровому учету;

4) кадастровый номер квартиры, если кадастровому учету подлежит комната этой квартиры;

5) сведения о вещных правах на объект недвижимости;

6) сведения об ограничениях (обременениях) вещных прав на объекты недвижимости и о лицах, в пользу которых они установлены;

7) сведения о кадастровой стоимости объекта недвижимости;

8) сведения о лесах, водных объектах и иных природных объектах, расположенных в пределах земельного участка, если он подлежит кадастровому учету;

9) категория земель, к которой отнесен земельный участок, если он является объектом недвижимости;

10) разрешенное использование земельного участка;

11) сведения о зданиях, строениях, сооружениях, которые являются объектами недвижимого имущества (назначение, состояние, вид, качество и вид материалов, количество этажей и др.);

12) почтовый или иной адрес собственника объекта недвижимости;

13) некоторые другие сведения, характеризующие индивидуальность объекта недвижимости.

Государственный кадастр недвижимости состоит из следующих разделов:

1) реестр объектов недвижимости;

2) кадастровые дела;

3) кадастровые карты.

В реестре объектов недвижимости осуществляются записи об объектах недвижимости в текстовой форме.

Кадастровые дела представляют собой совокупность скомплектованных и систематизированных документов - носителей сведений об объектах недвижимости.

Кадастровые карты - это тематические карты, на которых в графической и текстовой формах воспроизводятся сведения о земельных участках и других объектах недвижимого имущества.

### **3.2. Порядок ведения государственного кадастра недвижимости**

Порядок ведения государственного кадастрового учета регулируется нормами статей гл. 3 ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" с учетом Порядка ведения государственного кадастра недвижимости, утвержденного Приказом Минюста РФ от 20 февраля 2008г. N 35.

Постановка на учет и снятие с учета объекта недвижимости осуществляются на основании представленных в орган кадастрового учета заявления заинтересованного в этом лица и необходимых для осуществления такого учета документов.

Постановка на учет объекта недвижимости осуществляется в срок не более 30 дней со дня поступления заявления.

К заявлению о кадастровом учете объекта недвижимости должны быть приложены следующие документы:

- документ, подтверждающий уплату государственной пошлины за осуществление кадастрового учета;

- межевой план (при постановке на учет земельного участка);
- документ, подтверждающий согласование границ земельного участка со смежниками;
- технический план здания, строения, сооружения или иного объекта недвижимости;
- копия правоустанавливающего или правоудостоверяющего документа;
- копия документа, подтверждающего принадлежность земельного участка к определенной категории земель и установленное разрешенное использование земельного участка.

Некоторые сведения могут содержаться в одном документе, например, категория земель и разрешенное использование участка могут содержаться в правоустанавливающем документе. В случае принятия решения об осуществлении кадастрового учета объекта недвижимости заявителю не позднее 20 дней со дня поступления от него заявления должны быть выданы:

- кадастровый паспорт объекта недвижимости;
- кадастровая выписка о внесенных в кадастровый объект изменениях (при кадастровом учете изменений объекта недвижимости);
- кадастровая выписка о прекращении существования объекта недвижимости (при снятии с учета объекта недвижимости).

Указанные документы выдаются заявителю лично под расписку, а в случае неявки его в установленный срок отправляются заявителю по почте с уведомлением о получении.

В статьях 24 и 25 Закона рассматриваются особенности осуществления кадастрового учета отдельных видов объектов недвижимости в случае:

- преобразования объектов недвижимости;
- образования объекта недвижимости в результате выдела доли в натуре из другого объекта недвижимости;
- кадастрового учета земельных участков и отдельных типов сооружений (линейных и т.п.).

Закон о государственном кадастре недвижимости допускает возможность приостановления кадастрового учета или отказа в нем при наличии определенных установленных законом обстоятельств.

Осуществление кадастрового учета может быть приостановлено в следующих случаях:

- если имеются противоречивые сведения об объекте недвижимости в представленных для кадастрового учета сведениях;
- если имеет место взаимное пересечение границ учитываемого участка с другим (другими) участком (участками);
- в случае частичного или полного совпадения местоположения учитываемого помещения с другим помещением;
- если заявителем не представлены необходимые для кадастрового учета документы.

Решение о приостановлении кадастрового учета должно быть строго мотивировано указанием на конкретные причины и содержать рекомендации по устранению этих причин. Указанное решение должно быть выдано заявителю под расписку в течение 5 дней со дня его принятия. Осуществление кадастрового учета приостанавливается на срок до установления обстоятельств, послуживших основанием для приостановления учета, но не более чем на три месяца.

Закон о государственном кадастре недвижимости выделяет общие основания для отказа в кадастровом учете любого объекта недвижимости, основания для отказа в кадастровом учете земельного участка, а также специальные основания для отказа в кадастровом учете в связи с уточнением границ земельного участка.

Решение об отказе в кадастровом учете земельного участка, как и любого иного объекта недвижимости, может быть принято в случаях, если:

- 1) имущество, о кадастровом учете которого представлено заявление, не является объектом недвижимости, кадастровый учет которого осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом;

2) заявление о кадастровом учете или необходимые для кадастрового учета документы по форме либо содержанию не соответствуют требованиям Закона о государственном кадастре недвижимости;

3) объект недвижимости, о кадастровом учете которого представлено заявление, образуется из объекта недвижимости или объектов недвижимости и раздел или выдел доли в натуре либо иное совершаемое при таком образовании действие с преобразуемым объектом недвижимости или преобразуемыми объектами недвижимости не допускаются в соответствии с установленными федеральным законом требованиями;

4) объект недвижимости, о кадастровом учете которого представлено заявление, образован из объекта недвижимости, внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения о котором носят временный характер, за исключением случаев выдела земельного участка или раздела земельного участка, при которых преобразуемый земельный участок сохраняется в измененных границах (измененный земельный участок);

5) с заявлением о кадастровом учете обратилось ненадлежащее лицо;

6) истек срок приостановления осуществления кадастрового учета и не устранены обстоятельства, послужившие основанием для принятия решения о приостановлении.

Орган кадастрового учета принимает решение об отказе в постановке на учет земельного участка также в случае, если:

1) размер такого земельного участка не соответствует установленным в соответствии с земельным законодательством требованиям к предельным (максимальным или минимальным) размерам земельных участков;

2) размер образуемого или измененного земельного участка не будет соответствовать установленным в соответствии с земельным законодательством требованиям к предельным (минимальным или максимальным) размерам земельных участков;

3) доступ к такому земельному участку (проход или проезд от земельных участков общего пользования), в том числе путем установления сервитута, не обеспечен;

4) доступ (проход или проезд от земельных участков общего пользования) к образуемому или измененному земельному участку не будет обеспечен, в том числе путем установления сервитута;

5) одна из границ такого земельного участка пересекает границу муниципального образования и (или) границу населенного пункта;

6) такой земельный участок образован из земельных участков, относящихся к различным категориям земель, за исключением установленных Федеральным законом случаев.

При кадастровом учете в связи с изменением площади земельного участка и (или) изменением описания местоположения его границ орган кадастрового учета принимает решение об отказе в осуществлении данного кадастрового учета также в случае, если такое изменение не обусловлено образованием земельного участка или уточнением его границ.

При кадастровом учете в связи с уточнением границ земельного участка орган кадастрового учета принимает решение об отказе в осуществлении данного кадастрового учета также в случае, если:

1) в результате данного кадастрового учета площадь этого земельного участка, определенная с учетом установленных в соответствии с Законом о государственном кадастре недвижимости требований, будет больше площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости, на величину более чем предельный минимальный размер земельного участка, установленный в соответствии с земельным законодательством для земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использования, или, если такой размер не установлен, на величину более чем 10% площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости;

2) при уточнении указанных границ нарушен установленный настоящим Федеральным законом порядок согласования местоположения границ земельных участков или

местоположение указанных границ в соответствии с настоящим Федеральным законом не считается согласованным, за исключением случаев признания указанных границ уточненными в порядке разрешения земельного спора.

Решение об отказе в осуществлении кадастрового учета может быть обжаловано в судебном порядке.

### **3.3. Порядок согласования местоположения границ земельных участков**

При выполнении кадастровых работ в целях кадастрового учета уточнения местоположения границ земельного участка местоположение границ подлежит обязательному согласованию с заинтересованными лицами.

Под заинтересованными лицами в данном случае понимаются:

1) лица - собственники смежных земельных участков (за исключением случаев, если такие смежные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставлены:

- гражданам в пожизненное наследуемое владение, постоянное (бессрочное) пользование;

- юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями либо казенными предприятиями, в постоянное (бессрочное) пользование);

2) землевладельцы и землепользователи, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или праве аренды на срок более пяти лет (если собственником земли является публичное образование).

Предметом согласования с заинтересованным лицом является определение местоположения границы земельного участка (в отношении которого проводятся кадастровые работы), одновременно являющейся границей другого принадлежащего этому заинтересованному лицу земельного участка.

Согласование местоположения границ проводится по выбору заказчика кадастровых работ либо с установлением границ земельных участков на местности, либо без установления границ земельных участков на местности.

Заинтересованное лицо вправе потребовать согласования местоположения границ с их установлением на местности. В этом случае такое согласование осуществляется с установлением соответствующих границ на местности, за исключением следующих случаев:

1) земельные участки, местоположение границ которых согласовывается, являются:

- лесными участками;

- земельными участками в составе земель особо охраняемых природных территорий и объектов;

- земельными участками в составе земель сельскохозяйственного назначения, предназначенных для осуществления традиционного природопользования коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

2) подлежащее согласованию местоположение границ земельных участков определено посредством указания на природные объекты или объекты искусственного происхождения либо их внешние границы, сведения о которых содержатся в государственном кадастре недвижимости, что позволяет определить подлежащее согласованию местоположение границ таких земельных участков;

3) подлежащее согласованию местоположение границ земельных участков определено местоположением на одном из таких земельных участков линейного объекта и нормами отвода земель для его размещения.

Закон о государственном кадастре недвижимости выделяет две формы согласования местоположения границ: коллективная форма (путем проведения собрания со всеми заинтересованными лицами) и индивидуальная форма согласования с каждым заинтересованным лицом. Право выбора конкретной формы принадлежит кадастровому инженеру.

Согласование местоположения границ посредством проведения собрания заинтересованных лиц без установления границ земельных участков на местности

осуществляется на территории населенного пункта, в границах которого расположены соответствующие земельные участки или который является ближайшим населенным пунктом к месту расположения соответствующих земельных участков, если иное место не определено кадастровым инженером по согласованию с заинтересованными лицами.

Извещение о проведении собрания вручается заинтересованным лицам или их представителям под расписку, направляется по их почтовым адресам посредством почтового отправления с уведомлением о вручении и по адресам их электронной почты в соответствии с кадастровыми сведениями (при их наличии) либо публикуется в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации соответствующего муниципального образования.

Опубликование извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ допускается в случае, если:

1) в государственном кадастре недвижимости отсутствуют сведения о почтовом адресе любого из заинтересованных лиц или получено извещение о проведении собрания о согласовании местоположения границ, направленное заинтересованному лицу посредством почтового отправления, с отметкой о невозможности его вручения;

2) смежный земельный участок расположен в пределах территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и относится к имуществу общего пользования, либо входит в состав земель сельскохозяйственного назначения и находится в собственности более чем пяти лиц, либо входит в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме.

Извещение должно содержать в том числе сведения о заказчике соответствующих кадастровых работ, сведения о кадастровом инженеру; порядок ознакомления с проектом межевого плана, место или адрес, где с этим проектом можно ознакомиться со дня вручения, направления или опубликования извещения; место, дату и время проведения собрания о согласовании местоположения границ. Полный перечень сведений, обязательных к включению в извещение, содержится в ст. 39 Закона о государственном кадастре недвижимости.

Извещение о проведении собрания должно быть вручено, направлено или опубликовано в срок не позднее чем за 30 дней до дня проведения собрания. Извещение должно содержать срок для направления заинтересованными лицами возражений по местоположению границ, который не может составлять менее 15 дней с момента получения заинтересованным лицом извещения.

Результат согласования местоположения границ оформляется кадастровым инженером в форме акта согласования местоположения границ на обороте листа графической части межевого плана.

Местоположение границ земельного участка считается согласованным при наличии в акте согласования местоположения границ личных подписей всех заинтересованных лиц или их представителей, за исключением случая, когда надлежащим образом извещенное заинтересованное лицо или его представитель в установленный срок не выразили свое согласие либо не представили свои возражения в письменной форме с их обоснованием.

В указанном случае местоположение границ земельных участков считается согласованным с таким лицом, о чем в акт согласования местоположения границ вносится соответствующая запись. К межевому плану прилагаются документы, подтверждающие соблюдение установленного порядка извещения указанного лица. Данные документы являются неотъемлемой частью межевого плана.

Если же местоположение границ земельных участков не согласовано с заинтересованным лицом и такое лицо представило в письменной форме возражения относительно данного согласования с обоснованием отказа в нем, в акт согласования местоположения границ вносятся записи о содержании указанных возражений. Представленные в письменной форме возражения прилагаются к межевому плану и являются его неотъемлемой частью.

### **3.4. Формы осуществления кадастровой деятельности**

Кадастровую деятельность вправе осуществлять физическое лицо, которое имеет действующий квалификационный аттестат кадастрового инженера. Кадастровый инженер может выбрать следующие формы своей кадастровой деятельности в качестве:

- 1) индивидуального предпринимателя;
- 2) работника юридического лица на основании трудового договора.

Форму организации своей кадастровой деятельности и место ее осуществления кадастровый инженер выбирает самостоятельно. Сведения об этом он обязан сообщить органу исполнительной власти субъекта РФ, выдавшему ему квалификационный аттестат, и соответствующему органу кадастрового учета.

Кадастровые инженеры вправе создавать на добровольной основе некоммерческие объединения в форме партнерства, основанного на членстве кадастровых инженеров, профессиональная деятельность которых регулируется соответствующим учредительным документом (уставом, договором).

Кадастровые работы выполняются на основании заключаемого в соответствии с требованиями гражданского законодательства и Закона о государственном кадастре недвижимости договора подряда на выполнение кадастровых работ. Кадастровые работы могут выполняться также на основании судебного определения в случаях, предусмотренных законодательством.

### **§ 4. Правовые условия образования земельных участков**

С 24 октября 2008 г. в связи со вступлением в силу Федерального закона от 22 июля 2008 г. N 141-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений" при рассмотрении документов, необходимых для государственного кадастрового учета, установлены специальные условия образования земельных участков.

Вышеуказанным Федеральным законом в ЗК РФ введена новая глава 1.1 "Земельные участки", содержащая понятие земельного участка, а также устанавливающая способы и условия образования земельных участков. Данная глава содержит следующие общие условия образования земельных участков.

1. Образование земельных участков осуществляется на основании волеизъявления следующих лиц:

а) образование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решений исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, за исключением случаев:

- раздела земельных участков, предоставленных садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям граждан, а также земельных участков, предоставленных гражданам на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве пожизненного наследуемого владения;

- образования земельных участков из земельных участков, предоставленных для комплексного освоения в целях жилищного строительства;

- образования земельных участков из земельных участков, находящихся в границах застроенной территории, в отношении которой в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации принято решение о ее развитии и заключен договор о развитии застроенной территории;

- перераспределения земельных участков в соответствии со ст. 11.7 ЗК РФ;

- иных предусмотренных федеральными законами случаев.

Решения об образовании вышеуказанных земельных участков могут быть приняты также на основании заявлений землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, из которых при разделе или объединении образуются земельные участки. Обязательным приложением к заявлениям об образовании земельных участков являются кадастровые паспорта образуемых земельных участков, правоустанавливающие и

(или) правоудостоверяющие документы на земельные участки, из которых при разделе или объединении образуются земельные участки;

б) образование земельных участков из земельных участков, находящихся в частной собственности и принадлежащих нескольким собственникам, осуществляется по соглашению между ними об образовании земельного участка, за исключением выдела земельных участков в счет доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения;

в) образование земельных участков из земельных участков, находящихся в границах застроенной территории, в отношении которой в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации принято решение о ее развитии и заключен договор о развитии застроенной территории, осуществляется лицом, с которым заключен такой договор.

2. Образование земельных участков из участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, допускается только при наличии письменного согласия землепользователей, землевладельцев, арендаторов, залогодержателей исходных земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки.

Не требуется такое согласие на образование земельных участков из земельных участков:

- находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных государственным или муниципальным унитарным предприятиям, государственным или муниципальным учреждениям;

- в случаях образования земельных участков на основании решения суда в обязательном порядке независимо от согласия собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов, залогодержателей земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки.

В связи с этим в составе документов, представляемых для осуществления государственного кадастрового учета образуемых земельных участков, должны содержаться документы, свидетельствующие о наличии вышеназванного согласия.

3. Соглашение о разделе, об объединении, о перераспределении земельных участков или о выделе из земельных участков является гражданско-правовой сделкой. Данная сделка является основанием для государственной регистрации прав собственности и иных вещных прав на земельные участки, образуемые при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков. В случае образования земельного участка на основании решения органа государственной власти или местного самоуправления государственная регистрация осуществляется в соответствии с данным решением.

Государственная регистрация прав осуществляется одновременно в отношении всех земельных участков, образуемых при разделе, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков.

Отсутствие государственной регистрации права на земельный участок, из которого при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, не является препятствием для осуществления государственной регистрации прав на образуемые земельные участки.

4. Целевым назначением и разрешенным использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешенное использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

5. Земельный кодекс РФ устанавливает четыре способа образования земельных участков: раздел, объединение, перераспределение земельных участков или выдел из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

6. Также отдельно установлены требования к образуемым и измененным земельным

участкам:

- границы земельных участков не должны пересекать границы муниципальных образований и (или) границы населенных пунктов;

- не допускается образование земельных участков, если их образование приводит к невозможности разрешенного использования расположенных на таких земельных участках объектов недвижимости;

- не допускается раздел, перераспределение или выдел земельных участков, если сохраняемые в отношении образуемых земельных участков обременения (ограничения) не позволяют использовать указанные земельные участки в соответствии с разрешенным использованием;

- образование земельных участков не должно приводить к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам, а также нарушать требования, установленные настоящим Кодексом, другими федеральными законами.

Рассмотрим более подробно осуществление каждого из четырех способов образования земельных участков.

При **разделе земельного участка** образуются несколько земельных участков, а земельный участок, из которого при разделе образуются земельные участки, прекращает свое существование, за исключением следующих случаев:

- раздел земельного участка, предоставленного садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению граждан, осуществляется в соответствии с проектом организации и застройки территории данного некоммерческого объединения либо другим устанавливающим распределение земельных участков в данном некоммерческом объединении документом. При разделе такого земельного участка могут быть образованы один или несколько земельных участков, предназначенных для ведения гражданином садоводства, огородничества или дачного строительства либо относящихся к имуществу общего пользования. При этом земельный участок, раздел которого осуществлен, сохраняется в измененных границах (измененный земельный участок);

- иных случаев, установленных федеральным законодательством.

При разделе земельного участка у его собственника возникает право собственности на все образуемые в результате раздела земельные участки. При разделе земельного участка, находящегося в общей собственности, участники общей собственности сохраняют право общей собственности на все образуемые в результате такого раздела земельные участки, если иное не установлено соглашением между такими участниками.

Раздел земельного участка, предоставленного для комплексного освоения в целях жилищного строительства, осуществляется лицом, с которым заключен договор аренды земельного участка для комплексного освоения в целях жилищного строительства, в соответствии с проектом межевания территории.

**Выдел земельного участка** осуществляется в случае выдела доли или долей из земельного участка, находящегося в долевой собственности. При выделе земельного участка образуются один или несколько земельных участков. При этом земельный участок, из которого осуществлен выдел, сохраняется в измененных границах (измененный земельный участок).

При выделе земельного участка у участника долевой собственности, по заявлению которого осуществляется выдел земельного участка, возникает право собственности на образуемый земельный участок, и указанный участник долевой собственности утрачивает право долевой собственности на измененный земельный участок. Другие участники долевой собственности сохраняют право долевой собственности на измененный земельный участок с учетом изменившегося размера их долей в праве долевой собственности. Особенности выдела земельного участка в счет земельных долей устанавливаются Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

При **объединении смежных земельных участков** образуется один земельный участок, и существование таких смежных земельных участков прекращается.

При объединении земельных участков у собственника возникает право собственности на образуемый земельный участок. При объединении земельных участков, принадлежащих на праве собственности разным лицам, у таких лиц возникает право общей собственности на образуемые земельные участки. При объединении земельных участков, принадлежащих на праве общей собственности разным лицам, у них возникает право общей собственности на образуемый земельный участок в соответствии с гражданским законодательством.

Не допускается объединение земельных участков, предоставленных на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве пожизненного наследуемого владения или праве безвозмездного срочного пользования, за исключением случаев, если все указанные земельные участки предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве пожизненного наследуемого владения или праве безвозмездного срочного пользования одному лицу.

Допускается объединение земельного участка, обремененного залогом, с земельным участком, не обремененным залогом. При этом право залога распространяется на весь образуемый земельный участок, если иное не предусмотрено соглашением сторон.

При **перераспределении нескольких смежных земельных участков** образуется несколько других смежных земельных участков, и существование таких смежных земельных участков прекращается.

Следует отметить, что термин "перераспределение" используется в земельном законодательстве не только в качестве способа образования земельного участка, но и при описании механизма создания фонда перераспределения земель в составе земель сельскохозяйственного назначения.

При перераспределении земельных участков, находящихся в частной собственности, у их собственников возникает право собственности на соответствующие образуемые земельные участки в соответствии с соглашениями между такими собственниками об образовании земельных участков.

Перераспределение земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между их собственниками и (или) между собственниками земельных участков - физическими или юридическими лицами не допускается, за исключением случаев:

- перераспределения таких земельных участков в границах застроенной территории, в отношении которой принято решение о ее развитии и заключен договор о развитии застроенной территории;
- образования земельных участков для размещения объектов капитального строительства при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

В указанных случаях перераспределение земельных участков осуществляется на основании соглашений между собственниками земельных участков, исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления.

## **§ 5. Государственная регистрация прав на землю и сделок с ней**

### **5.1. Общие положения**

Государственная регистрация прав на землю и сделок с ней представляет собой юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на земельные участки. Она является единственным доказательством существования зарегистрированного права на земельный участок, которое может быть оспорено только в судебном порядке.

Правовой основой государственной регистрации прав на землю являются: ГК РФ (ст. ст. 130 - 132, 164) и Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (далее - Закон о государственной регистрации).

Наряду с государственной регистрацией прав на земельный участок подлежат государственной регистрации также ограничения прав на него, в том числе: сервитуты, ипотека, доверительное управление и др.

Государственная регистрация прав на земельный участок удостоверяется специальным свидетельством о государственной регистрации права. Государственная регистрация договоров и иных сделок с землей удостоверяется посредством совершения специальной регистрационной надписи на договоре или ином документе, выражающем сделку.

Государственная регистрация прав на землю осуществляется путем внесения соответствующих записей в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Основаниями для государственной регистрации прав на земельный участок являются правоустанавливающий документ (решение компетентного органа о предоставлении земельного участка, свидетельство о принятии наследства, постановление суда и т.п.) и кадастровый паспорт, которые прикладываются к заявлению правообладателя.

Права на земельные участки, которые возникли до вступления в силу Закона о государственной регистрации, признаны юридически действительными и перерегистрации не требуют до изменения земельных правоотношений, например до перехода права на земельный участок от одного лица к другому. В этом случае права правопробретателя регистрировались в порядке, установленном действующим законодательством.

Однако с принятием действующего Земельного кодекса, установившего принцип единства юридической судьбы земельного участка и расположенных на нем строений и сооружений, на практике возник ряд серьезных проблем при совершении сделок с земельными участками, вызванных именно этим принципом.

Принцип единства судьбы земельного участка и иных объектов недвижимости предполагает создание земельно-имущественного комплекса как объекта правоотношений, совершение гражданско-правовых операций с которыми требует формирования этого объекта и постановки его на государственный кадастровый учет для последующей государственной регистрации права на него или совершения сделок с ним. В этом и заключается сложность возникшего положения. Дело в том, что формирование каждого из объектов, входящих в земельно-имущественный комплекс, имеет свою специфику, связанную с дореформенными условиями создания этих объектов. Это особенно относится к садово-огородным и дачным участкам, а также земельным участкам, предоставленным для индивидуального и приусадебного строительства в населенных пунктах.

В связи с тем что возведение строений и сооружений на указанных земельных участках осуществлялось, как правило, без специальных разрешений, повсеместно допускались нарушения противопожарных, санитарных, архитектурно-строительных и иных градостроительных требований.

Поэтому формирование объектов недвижимости с соблюдением ныне действующих требований было бы мероприятием малореальным.

Ситуация с формированием и кадастровым учетом земельных участков оказалась еще более сложной. Например, садово-огородные и дачные участки в составе некоммерческих объединений отводились нередко методом землеуказаний, без технико-инструментального закрепления границ на местности и оформления соответствующей технической и картографической документации. То же следует сказать и в отношении территориальной организации земель общего пользования этих объединений (улицы, переулки, санитарные зоны, места складирования строительных материалов, удобрений и т.п.).

В лучшем случае, да и то далеко не всегда, эти требования соблюдались лишь в отношении внешних границ всего садоводческого, огороднического или дачного объединения.

Кроме того, в процессе использования садово-огородных, дачных и иных участков их границы зачастую изменялись за счет земель общего пользования или в результате внутриквартальной перепланировки.

Нередки случаи, когда при оформлении правоустанавливающих документов не указывался вид права, на котором земельный участок был предоставлен, или это право трудно было установить.

В соответствии с гражданским законодательством споры, возникающие в сфере земельно-имущественных отношений, должны разрешаться в судебном порядке. В то же время, учитывая массовый характер правонарушений подобного рода, судебный порядок признания прав не в состоянии был обеспечить легализацию прав граждан на земельно-имущественную недвижимость. В результате граждане - собственники объектов недвижимости не в состоянии были реализовать свои права на совершение сделок с ними.

В связи с этими обстоятельствами возникла необходимость в особом, упрощенном порядке проведения процедуры формирования, государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на объекты недвижимости (включая земельные участки), который и был установлен Федеральным законом "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества" от 30 июля 2006 г. (Закон о "дачной амнистии").

### **5.2. Порядок государственной регистрации прав на землю и сделок с ней**

С 1 марта 2009 года государственная регистрация прав на землю и сделок с ней осуществляется территориальными органами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, преобразованной из Федеральной регистрационной службы.

Основным регистрационным документом является Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП), в который вносят соответствующие записи о правах на землю по установленной законом единой для всей территории Российской Федерации системе. С 1 марта 2009 г. на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии возложены функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

Порядок проведения государственной регистрации прав определен ст. 13 Закона о государственной регистрации и осуществляется по этапам и разделам, которые располагаются в соответствии с принципом единого объекта недвижимого имущества (земля - строение - элементы строения):

I раздел - информация о земельном участке;

II раздел - информация о зданиях, строениях, сооружениях и других объектах недвижимого имущества, расположенных на земельном участке и прочно связанных с землей;

III раздел - информация о квартирах, помещениях и иных объектах, входящих в состав зданий, строений и сооружений.

Каждый раздел ЕГРП состоит из трех подразделов.

Подраздел 1.1 - краткое описание регистрируемого объекта, вид объекта, фактическая площадь по кадастровому плану, целевое назначение и т.п.

Подраздел 1.2 - записи о праве собственности и об иных вещных правах на регистрируемый объект, имя правообладателя, его адрес, вид права, размер доли в праве, реквизиты правоустанавливающих документов, дата внесения записи, имя регистратора и его подпись.

Подраздел 1.3 - записи об ограничениях (обременениях) права собственности и других прав на недвижимое имущество (сервитуты, ипотека, доверительное управление, аренда имущества и т.п.).

В случае деления, слияния или выделения объекта недвижимого имущества записи о вновь образованных объектах вносятся в соответствующие разделы ЕГРП заново, и по ним открываются новые дела с новыми кадастровыми номерами.

Государственная регистрация прав проводится не позднее чем в месячный срок со дня подачи заявления и документов, необходимых для регистрации.

В государственной регистрации прав может быть отказано в следующих случаях:

- если с заявлением о регистрации прав обратилось ненадлежащее лицо;
- если представленные на регистрацию документы не соответствуют требованиям действующего законодательства;
- если правоустанавливающий документ свидетельствует об отсутствии у заявителя прав на данный объект недвижимого имущества.

Наличие судебного спора о границах земельного участка не является основанием для отказа в государственной регистрации прав на него. Отказ в регистрации прав может быть обжалован в суде или в арбитражном суде.

## **Глава 11. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА И ИНЫХ ЦЕЛЕЙ**

### **§ 1. Предоставление земельных участков как функция государственного управления земельными ресурсами**

В земельно-правовую теорию и практику давно и прочно вошло понятие распределения и перераспределения земель для их целевого хозяйственного использования. Распределение и перераспределение земель представляют собой непрерывный процесс перехода права на земельные участки от одних субъектов к другим, вызываемый объективной необходимостью постоянного вовлечения их в хозяйственный оборот. Этот процесс регламентирован законодательством, регулируется им с учетом приоритета особо ценных в хозяйственном отношении земель и представляет собой оборот земельных участков.

Есть два способа распределения и перераспределения земель:

- посредством издания административных актов соответствующими компетентными органами, т.е., по сути, первичное предоставление земельных участков;
- посредством совершения гражданско-правовых сделок с земельными участками.

Правовое регулирование гражданско-правовых сделок было рассмотрено в предыдущих разделах настоящего учебника. Здесь же будет подробно рассмотрен вопрос правового регулирования отношений, связанных с административным механизмом распределения и перераспределения земель. Он предполагает возможность предоставления как свободных земель, т.е. не находящихся в чьем-либо владении и пользовании (как правило, это земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности), так и земель, находящихся во владении и пользовании (в том числе и в собственности) конкретных граждан или юридических лиц. В последнем случае предоставлению земельных участков предшествует изъятие их у тех лиц, в чьих собственности или пользовании они находятся.

Предоставление земельных участков, как и их изъятие, осуществляется на основании решений (постановлений) исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления в пределах их компетенции (ст. 29 ЗК РФ). Общие рамки компетенции указанных органов определены ст. ст. 8 - 11 ЗК РФ. Установлено, что управление и распоряжение земельными участками, включая изъятие и предоставление их для государственных и муниципальных нужд, осуществляются их собственниками, т.е. Российской Федерацией в отношении земель, находящихся в федеральной собственности, субъектами РФ в отношении земель, находящихся в их собственности, и органами местного самоуправления в отношении земель, находящихся в муниципальной собственности. Из этого общего правила следует одно исключение для субъектов РФ: они вправе, помимо земель, принадлежащих им на праве собственности, осуществлять отнесение к целевым категориям и перевод из одной категории в другую земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной и частной собственности. Соответственно, этих полномочий органы местного самоуправления, а также граждане и юридические лица лишены. Очевидно, что Российская Федерация и ее субъекты могут при необходимости делегировать свои полномочия по распоряжению землей нижестоящим по подчиненности

органам.

Распоряжение землями, относящимися к неразграниченной государственной собственности, осуществляется крупными муниципальными образованиями - районами и округами, за исключением административных центров и столиц субъектов Федерации, порядок предоставления земельных участков в которых осуществляется по правилам, определяемым органами государственной власти субъектов Федерации.

С точки зрения особенностей процессуального механизма предоставление земельных участков законодательством разграничивается на:

- предоставление земель для строительства;
- предоставление земель для целей, не связанных со строительством (ст. ст. 30 - 34 ЗК РФ).

## **§ 2. Правовой порядок предоставления земельных участков для целей, связанных со строительством**

### **2.1. Общие положения о предоставлении земельных участков для строительства**

Отношения по предоставлению прав на земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, являются одним из видов земельных отношений, выступающих предметом земельного права.

Как уже указывалось выше, предоставление земельных участков в соответствии со ст. 29 ЗК РФ осуществляется на основании решения исполнительных органов власти или органов местного самоуправления. При этом орган, принимающий решение, определяется в зависимости от формы собственности на земельный участок (федеральная собственность, собственность субъекта Федерации, муниципальная собственность).

Содержание и процессуальный порядок действий по предоставлению земельных участков законодательство связывает с таким признаком, как застройка участка. В случае предоставления земель для нужд, связанных со строительством, установлен особый, более жесткий порядок предоставления, нежели когда речь идет о предоставлении участков для целей, не связанных со строительством. Упомянутые выше статьи ЗК РФ не уточняют, что именно следует понимать под строительством на земельном участке и какова целесообразность установления особого порядка предоставления земель для этих целей, равно как не конкретизируют и само понятие нужд, не связанных со строительством.

Градостроительный кодекс под строительством понимает создание зданий, строений, сооружений, в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства.

Очевидно далее, что под нуждами, не связанными со строительством, следует понимать садоводство, огородничество, сенокосение, выпас скота, полевые участки, предоставляемые для ведения личного подсобного хозяйства, пчеловодства и т.п., т.е. когда предоставление земельного участка не влечет за собой тех негативных последствий, о которых говорилось выше.

Понятие "цели, не связанные со строительством" в правовой литературе трактуется неоднозначно. Существует, например, мнение о том, что основным признаком отнесения к данной категории является конкретное целевое назначение предоставляемого гражданину участка (см., например, "Комментарий к земельному законодательству РФ" под ред. проф. С.А. Боголюбова, с. 170, комментарий к ст. 34 ЗК РФ). Считается, например, что к целям, не связанным со строительством, следует относить предоставление земельных участков для ведения крестьянского хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства и иных целей, хотя очевидно, что во всех этих случаях предполагается возведение жилых, хозяйственных и даже административных строений и иных производственных сооружений.

Статья 30 ЗК РФ вводит также такое, ранее не встречавшееся, понятие, как "формирование земельного участка", которое означает проведение необходимых действий по идентификации участка, т.е. установлению всех его характеристик, необходимых для принятия решения о предоставлении земель.

Помимо таких сведений о земельном участке, как целевое назначение, разрешенное

использование, качественное состояние земли, условия подключения к коммуникациям, кадастровая стоимость участка, установление ограничений (обременений) и другие, формирование земельного участка предполагает техническое оформление, утверждение в установленном порядке и перенесение в натуру (размежевание) границ участка. Таким образом, формирование земельного участка является одним из важных процессуальных этапов предоставления земель.

Связывая процедуру предоставления земельных участков с целевым назначением для строительства, закон разграничивает ее на два процедурных этапа:

- предоставление земельных участков с предварительным согласованием места расположения объектов строительства;
- предоставление земельных участков без предварительного согласования места расположения объектов строительства.

Предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием места расположения объекта строительства осуществляется в тех случаях, когда местоположение объекта заранее неизвестно, или объект по своей специфике нуждается в подборе соответствующего участка, обладающего требуемыми качествами, или, наконец, когда речь идет об изъятии сельскохозяйственных земель для использования в целях, не связанных с сельскохозяйственным производством. Необходимость предварительного согласования может быть вызвана и иными причинами (например, особыми экологическими качествами объекта). Чаще всего это имеет место вне населенных пунктов или на землях населенных пунктов, не имеющих проектов планировки и застройки.

В силу указанных обстоятельств предоставление участков с проведением предварительного согласования места расположения объекта процессуально является наиболее насыщенным.

Предоставление земельных участков без предварительного согласования места расположения объектов строительства осуществляется в тех случаях, когда проведения изыскательских работ по поводу участка не требуется. Это, например, предоставление земельных участков в населенных пунктах в соответствии с проектом их планировки и застройки, предоставление участков для расширения существующих объектов и т.п.

Земельным кодексом РФ установлены как общие правила предоставления земельных участков, так и особенности предоставления отдельных видов земель, или особые условия их предоставления.

Общий порядок предоставления земельных участков заключается в следующем.

1. Подача заинтересованным в участке лицом заявки (ходатайства). Заявка подается в органы местного самоуправления по месту нахождения испрашиваемого участка.

Ходатайство должно иметь мотивированный характер и содержать достаточное обоснование необходимости предоставления земельного участка. В нем должно быть указано: целевое назначение участка, желательное его местонахождение, характер и назначение объектов строительства, примерный размер участка, испрашиваемое право на земельный участок и др. В случае строительства значительных объектов к заявлению могут прилагаться материалы технико-экономического обоснования проекта строительства, необходимые расчеты, чертежи и т.п.

Заявка рассматривается органом местного самоуправления, который поручает соответствующим землеустроительным организациям или кадастровым инженерам провести работу по формированию земельного участка и подготовке необходимой документации.

2. Работы по формированию земельного участка включают в себя следующие юридические и технические действия:

а) подготовка проекта границ земельного участка с графическим отображением их на плано-картографическом материале и определением координат поворотных точек. В эту же стадию работ включаются технические действия по перенесению проекта границ на местность и закреплению поворотных точек на местности посредством специальных знаков: столбов, труб и т.п.;

б) определение разрешенного использования земельного участка на основании ходатайства о предоставлении земли и действующих земельно-правовых норм о размерах и условиях его предоставления;

в) определение технических условий подключения объектов строительства к сетям инженерно-технического обеспечения: обмер и описание расстояний, глубины залегания коммуникаций, условия подключения к ним объектов и т.п. Эти данные необходимы для установления стоимости и цены продажи земельного участка;

г) решение органа государственной власти или местного самоуправления о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или предоставлении земельных участков без проведения торгов. Эти же органы, выступая в качестве собственников земли, определяют форму проведения торгов, начальную цену участка и сумму задатка. Организатором торгов может выступать и специализированная организация, действующая на основании договора с собственником.

Земельный кодекс РФ содержит исчерпывающий перечень оснований отказа в предоставлении земельного участка в частную собственность гражданина или юридического лица:

- если земельный участок изъят из оборота;
- если федеральным законодательством в отношении испрашиваемого земельного участка установлен запрет на приватизацию (например, не подлежат приватизации земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков, земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами и т.п.);

- если в отношении земельного участка принято решение о резервировании для государственных или муниципальных нужд;

д) публикация сообщения о проведении торгов или о предоставлении земельных участков без проведения торгов (в том случае, когда земля предоставляется в аренду без продажи права на нее, когда предоставляется для строительства в границах застроенной территории или когда она предоставляется на праве пользования).

Передача земельных участков без проведения торгов допускается при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения об этом в случае, если имеется только одна заявка. Публикация сообщения осуществляется органом, предоставляющим земельный участок, или иным лицом по его поручению.

3. Выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ, осуществление его государственного кадастрового учета. Основаниями для кадастрового учета земельного участка являются: правоустанавливающий документ, решение компетентного органа о проведении торгов, а также материалы формирования земельного участка.

4. Следующим действием в процедуре предоставления земельных участков является непосредственное проведение торгов по продаже участков либо по продаже права на заключение договора аренды земли или же предоставление земельного участка без проведения торгов. Порядок проведения торгов определяется Правительством РФ.

5. Заключительным этапом процесса предоставления земельного участка является подписание протокола о результатах торгов или подписание договора аренды земельного участка в результате предоставления его без проведения торгов. А при предоставлении участка в постоянное (бессрочное) пользование - вынесение об этом решения компетентным органом.

Надлежаще оформленный протокол о результатах торгов или постановление компетентного органа о предоставлении земельного участка без проведения торгов являются основанием для заключения договора купли-продажи или аренды земельного участка и государственной регистрации прав на него. Государственная регистрация прав на земельный участок является завершающим этапом процесса его предоставления. Порядок проведения государственной регистрации прав на землю и сделок с ней изложен в соответствующей главе настоящего учебника.

## **2.2. Особенности предоставления земельных участков с предварительным согласованием места расположения объекта строительства**

Как уже было сказано выше, на практике нередки случаи, когда конкретное местоположение объекта предполагаемого строительства не может быть однозначно определено заранее. Причиной этого чаще всего служит технологическая связь испрашиваемого участка с объектом строительства, т.е. когда земельный участок должен удовлетворять определенным требованиям производственного процесса.

Необходимость предварительного согласования места строительства может возникнуть в силу специфики организационно-процессуальной подготовки строительства, требующей резервирования земельного участка на определенный срок с целью выяснения существенных для заявителя обстоятельств, связанных с пригодностью испрашиваемого участка для строительства объекта (инженерные, геологические, гидрологические и иные изыскания, привязка проекта к местности, согласовательные процедуры при проектировании объекта и т.п.). Во всех этих и иных подобных случаях предоставлению земельного участка как юридическому факту предшествует предварительное согласование местоположения объекта строительства, представляющее собой выбор участка на местности и оформление необходимой документации, предоставляющей заявителю право в течение определенного времени выполнить указанные выше действия с последующим оформлением права на земельный участок.

Таким образом, при предоставлении земельных участков с предварительным согласованием места расположения объекта строительства к известному перечню действий (подача заявки, формирование земельного участка, государственный кадастровый учет участка, подписание протокола о результатах торгов или принятие решения о предоставлении земельного участка и государственная регистрация права на земельный участок) добавляется еще одно, а именно выбор земельного участка и принятие решения о предварительном согласовании места расположения объекта строительства.

Выбор земельного участка осуществляется специальной комиссией из компетентных лиц с участием заинтересованных сторон и органов, которая проводит работу по изучению материалов и обследованию земель в натуре. При этом комиссия руководствуется не только теми требованиями, которые предъявляются к земельному участку заявителем, но и принципами рационального использования земель, охраны природы, приоритета земель сельскохозяйственного назначения, экологическими требованиями. Существенное значение придается также таким признакам, как размер убытков собственников земли и землепользователей, потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, кадастровая оценка земель, организационно-территориальные признаки и др. По результатам работы комиссии составляется акт выбора участка с указанием всех его характеристик и приложением к нему необходимых картографических материалов, расчетов убытков и потерь и др.

В тех случаях, когда участок для предоставления выбирается на землях сельскохозяйственного назначения или лесного фонда, в акте должны быть приведены достаточные обоснования невозможности использования для этих целей несельскохозяйственных земель или в крайнем случае сельскохозяйственных угодий худшего качества, а также нелесопокрытых земель или площадей, занятых малоценными лесными насаждениями.

Должны быть также предусмотрены меры сохранения особо ценных сельскохозяйственных угодий и лесов, а также существующих элементов территориальной организации, предотвращения эрозионных процессов и заболачивания земель и наиболее целесообразного использования капитальных вложений в улучшение земельного участка.

По завершении указанных выше действий орган, обладающий полномочием по предоставлению земель, утверждает акт выбора земельного участка и принимает решение о предварительном согласовании или об отказе в предоставлении участка.

Копия решения о предварительном согласовании места размещения объекта с приложением проекта границ земельного участка или об отказе в размещении объекта выдается заявителю в семидневный срок со дня его утверждения.

Решение о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием для проведения заявителем проектно-изыскательских работ, для возбуждения в последующем ходатайства о предоставлении земельного участка и для принятия решения о его предоставлении.

Решение о предварительном согласовании земельного участка действует в течение трех лет, на протяжении которых участок считается зарезервированным для испрашиваемых целей. Закон ограничивает в известной степени права собственников земли и землепользователей по использованию зарезервированных участков. Собственник земельного участка или землепользователь в случае строительства на зарезервированном участке или иного его улучшения несет риск отнесения на него затрат и убытков, связанных со строительством на участке или иным его улучшением.

Убытки, связанные с ограничением земельных прав собственников земли и землепользователей вследствие резервирования земель, подлежат возмещению в полном объеме, включая упущенную выгоду.

Если по истечении срока действия решения о предварительном согласовании места размещения объекта решение о предоставлении земельного участка не было принято (независимо от причин), лица, права которых были ограничены, вправе требовать от исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления возмещения понесенных убытков независимо от продления срока действия решения.

В случае несогласия собственника земли или землепользователя с решением о предварительном согласовании места размещения объекта (о резервировании земельного участка) оно может быть обжаловано в десятидневный срок в суд. Суд может оставить жалобу без удовлетворения или признать решение о предварительном согласовании места расположения объекта недействительным. В последнем случае орган, принявший такое решение, обязан возместить гражданину или юридическому лицу все понесенные ими в процессе подготовки решения расходы.

В тех случаях, когда отказ в предоставлении земельного участка признается судом недействительным, орган, принявший решение об отказе, обязан предоставить участок с соблюдением установленных судом сроков и условий, а также в соответствии с требованиями законодательства о порядке предоставления земель.

Предварительное согласование места размещения объекта не производится в случаях предоставления земельных участков:

- для сельскохозяйственного производства;
- для лесного хозяйства;
- гражданам для ведения личного подсобного хозяйства или индивидуального жилищного строительства;
- для строительства объектов в населенных пунктах в соответствии с их генеральными планами и проектами планировки и застройки.

Решение компетентного органа о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием для формирования земельного участка. На основании материалов проектирования объекта уточняется размер испрашиваемого участка, определяются его границы и координаты поворотных точек, уточняется разрешенное использование участка, устанавливаются экономические и технические аспекты подключения объекта строительства к инженерно-техническим коммуникациям, решаются правовые и организационные вопросы проведения торгов (в случае продажи права на заключение договора аренды земли).

### **2.3. Особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной**

## **собственности**

Одна из важнейших социальных проблем - жилищная проблема, решаемая государством в рамках национального проекта обеспечения доступным жильем населения страны, - является основанием для законодательного порядка предоставления земельных участков для указанных целей. Такой порядок установлен пп. 2 п. 1 ст. 30, а также ст. ст. 30.1 и 30.2, 38.1 и 38.2 ЗК РФ.

Земельный кодекс РФ устанавливает следующие признаки, в соответствии с которыми разделяются особые порядки предоставления земельных участков:

- 1) для строительства, в том числе и жилищного, в границах застроенной территории, в отношении которой принято решение о ее перспективном развитии;
- 2) для жилищного строительства безотносительно к видам и формам застройки;
- 3) для индивидуального жилищного строительства;
- 4) для комплексного освоения земельных участков в целях жилищного строительства.

Суть особенностей предоставления земельных участков для указанных целей заключается в следующем.

1. Во всех четырех случаях предоставление земельных участков осуществляется без предварительного согласования места расположения объектов строительства.

2. В случае застройки с целью развития застроенной территории участок предоставляется без проведения торгов в собственность бесплатно либо в аренду с условием, что размер арендной платы за соответствующий земельный участок определяется в размере земельного налога за соответствующий земельный участок.

Все другие условия предоставления земельного участка и развития застроенной территории определяются договором о развитии застроенной территории, который заключается между лицом, подавшим заявление о предоставлении участка, и соответствующим органом местного самоуправления.

При этом вопросы установления разрешенного использования, технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения, а также платы за подключение решает орган местного самоуправления. Согласованный и подписанный сторонами договор является основанием для принятия органом местного самоуправления решения о предоставлении земельного участка. Указанное решение является основанием для формирования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета. Эти работы осуществляются за счет заявителя предоставления земельного участка.

3. Земельные участки для жилищного, в том числе индивидуального, строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в собственность или в аренду.

В случаях заключения с лицами государственного или муниципального контракта на строительство объектов недвижимости, осуществляемое полностью за счет средств федерального, субъектов Федерации или местного бюджета, земельный участок может быть предоставлен на срок строительства объекта недвижимости, т.е. в безвозмездное срочное пользование. Предоставление земельных участков в собственность или аренду осуществляется за плату. Продажа земельных участков или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков осуществляется на аукционах, за исключением случаев, отмеченных нами выше (пп. 5 п. 1 ст. 24, п. 2 ст. 30 и п. 27 ст. 38.1 ЗК РФ).

На основании заявления гражданина земельный участок может быть предоставлен в аренду. В течение двух недель со дня подачи заявления орган исполнительной власти или орган местного самоуправления принимает решение о проведении аукциона по продаже права аренды земельного участка. В случае если в течение одного месяца со дня опубликования сообщения об аукционе иных заявлений не поступило, указанные компетентные органы принимают решение о предоставлении участка лицу, первым подавшему заявление. Договор аренды подлежит заключению в двухнедельный срок после государственного кадастрового учета земельного участка.

4. Земельные участки для их комплексного освоения в целях жилищного строительства

предоставляются в аренду с использованием аукционного механизма. При этом п. 1 ст. 30.2 ЗК РФ дает полный перечень действий, включаемых в понятие комплексного освоения участка, от подготовки документации по планировке территории, выполнения работ по ее обустройству объектами инженерной инфраструктуры до осуществления жилищного и иного строительства, с указаниями максимальных сроков завершения этих работ. При этом арендатор предоставленного для комплексного освоения земельного участка наделяется исключительным правом приобретать в собственность или аренду те земельные участки, которые предназначены (в рамках осваиваемого участка) для жилищного и иного строительства.

#### **2.4. Организация и проведение торгов земельными участками в РФ**

Торги представляют собой особую форму заключения договора, предусмотренную главой 28 ГК РФ. Заключение договора по итогам торгов является прямой реализацией принципа признания равенства участников отношений, регулируемых гражданским законодательством. Именно торгам как особому способу заключения договора в наибольшей степени присущи отношения состязательности как гаранта вышеназванного равенства.

Земельный кодекс РФ содержит специальные нормы, содержащие основания и регулирующие порядок приобретения земельного участка (по сути своей - права собственности на земельный участок) или права на заключение договора аренды земельного участка из публичных земель на торгах.

Статья 28 ЗК РФ определяет, что земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду. При этом предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату. Бесплатное предоставление возможно только в случаях, специально установленных федеральными законами и законами субъектов РФ.

Исходя из п. 2 ст. 30 ЗК РФ предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах), за исключением следующих случаев:

1) если земельный участок из состава "неразграниченных земель" (земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена) находится в границах застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии (в соответствии с п. 2.1 ст. 30 ЗК РФ);

2) если земельный участок предоставляется для осуществления индивидуального жилищного строительства и в отношении данного участка аукцион признан несостоявшимся ввиду участия в нем менее двух участников;

3) если земельный участок образован из земельных участков, используемых на основании договоров аренды или безвозмездного срочного пользования, то лицо, осуществляющее такое использование, имеет преимущественное право на заключение с ним договоров аренды образуемых и измененных земельных участков или договоров безвозмездного срочного пользования ими на прежних условиях без проведения торгов (конкурсов, аукционов);

4) если земельный участок предоставляется для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства, даже если разрешенное использование данного участка предполагает (или по крайней мере не ограничивает) возможность осуществления жилищного или иного строительства, так как исходя из буквального толкования абзацев 1 - 3 ст. 1 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. N 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" возведение жилого строения на садовом, огородном или дачном земельном участке является правом гражданина, которое может быть им как реализовано, так и не реализовано в процессе землепользования.

Также по общему правилу на торгах подлежат заключению договоры купли-продажи

или договоры аренды земельных участков, находящихся в публичной собственности, из состава земель сельскохозяйственного назначения, за исключением следующих случаев:

1) переданный в аренду земельный участок может быть приобретен арендатором без проведения торгов в собственность по рыночной стоимости, сложившейся в данной местности, или по цене, установленной законом субъекта РФ, по истечении трех лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования этого земельного участка;

2) в случае если имеется только одно заявление о передаче земельного участка в аренду, при условии предварительного и заблаговременного опубликования сообщения о наличии данного земельного участка в средствах массовой информации, определенных субъектом РФ, а также при условии, что в течение месяца с момента опубликования сообщения не поступили иные заявления;

3) земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленные религиозным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования, могут предоставляться религиозным организациям без проведения торгов в собственность бесплатно в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ;

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 без проведения торгов бесплатно в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ;

5) земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в публичной собственности, могут передаваться в аренду: 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.

Система нормативных правовых актов, регулирующих порядок организации и проведения торгов земельными участками в РФ, построена следующим образом.

1. Исходя из п. 4 ст. 38 ЗК РФ общий порядок организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков определяется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в соответствии с ГК РФ и ЗК РФ.

При отсутствии специальных норм, регулирующих особенности организации и проведения торгов земельными участками для отдельных целей землепользования, применяются общие нормы ст. ст. 447 - 449 ГК РФ.

Также в соответствии с требованиями п. 4 ст. 38 ЗК РФ Правительство РФ Постановлением от 11 ноября 2002 г. N 808 утвердило Правила организации и проведения торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков.

2. Порядок организации и проведения аукционов по продаже земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договоров аренды земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства определяется ст. 38.1 ЗК РФ.

Действующее законодательство не дает точного определения жилищному строительству ни в ЗК РФ, ни в Градостроительном кодексе РФ, ни в иных законодательных и подзаконных актах. Принятый 24 июля 2008 г. Федеральный закон "О содействии развитию жилищного строительства" также оставил данный вопрос без должного правового регулирования.

Важность определения жилищного строительства и законодательного закрепления его признаков, отличающих данный вид строительства от иных, очевидна. Именно жилищное строительство является целью использования земельных участков, определяющей обязательность их предоставления путем организации и проведения торгов. В процессе правоприменения могут возникать справедливые вопросы: относится ли к жилищному строительству, например, гостиничное строительство? Таким образом, возможность неоднозначного толкования термина "жилищное строительство" влечет за собой возможность злоупотребления правом.

Следует отметить возможность использования для отграничения жилищного строительства от иных видов строительства понятий "жилое помещение" и "жилой дом".

Жилищный кодекс РФ выделяет два основных признака жилого помещения, а следовательно, и жилищного строительства, отличающих его от иных видов строительства. Жилое помещение как результат жилищного строительства должно:

1) удовлетворять признакам недвижимого имущества (т.е. являться объектом, обладающим прочной связью с землей, и обладать признаком невозможности перемещения без несоразмерного ущерба его назначению);

2) быть пригодным для постоянного проживания граждан, т.е. отвечать установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать очевидный вывод, что ст. 38.1 ЗК РФ регулирует процедуру организации и проведения торгов земельными участками, предназначенными для дальнейшего строительства любых объектов, которые могут удовлетворять после завершения их строительства вышеуказанным признакам.

Законодатель разграничивает понятия жилищного строительства и комплексного освоения и при регулировании вопросов предоставления земельных участков прямо предусматривает случаи, относящиеся к комплексному освоению или к жилищному строительству.

3. Порядок организации и проведения аукционов по продаже права на заключение договоров аренды земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для их комплексного освоения в целях жилищного строительства определяется ст. 38.2 ЗК РФ.

В соответствии с пунктами 1, 2 ст. 30.2 ЗК РФ земельные участки для их комплексного освоения в целях жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду без предварительного согласования места размещения объекта. Предоставление такого земельного участка осуществляется на аукционе в порядке, установленном ст. 38.2 ЗК РФ.

Анализируя различия трех вышеназванных процедур организации и проведения торгов земельными участками, необходимо отметить следующее.

Во-первых, основные различия касаются более жестких требований к форме проведения торгов (исключительно открытый по составу участников и форме подачи заявок аукцион) и сроков уведомления участников торгов об отказе от проведения торгов со стороны организатора - относительно проведения торгов по предоставлению земельных участков для жилищного строительства и для комплексного освоения в целях жилищного строительства.

Во-вторых, опять же относительно проведения торгов по предоставлению земельных участков для жилищного строительства и для комплексного освоения в целях жилищного строительства установлен четкий исчерпывающий перечень документов, необходимых для участия в торгах, что не позволяет организаторам торгов устанавливать так называемые дополнительные фильтры для участников торгов в целях создания "поля наибольшего благоприятствования" для одних участников либо в целях того, чтобы не допустить к участию или заведомо сделать невозможной победу в торгах иных (третьих) лиц.

**§ 3. Предоставление земельных участков для целей, не связанных со строительством**

С точки зрения процессуальной предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством, не выходит за рамки тех действий, которые установлены законодательством для случаев предоставления земель для строительства и которые были изложены выше: подача заявки в компетентный орган, формирование земельного участка, принятие решения о его предоставлении, государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на земельный участок. Тем не менее законодатель счел необходимым выделить процедуру предоставления земельных участков для указанных целей в отдельную статью (ст. 34 ЗК РФ). Тем самым законодатель подчеркнул, во-первых, особое общественное значение отношений, связанных с предоставлением земельных участков гражданам, и, во-вторых, указал на необходимость недопущения тех негативных моментов, которыми нередко характеризовалась правоприменительная практика в этой области отношений: сокрытие информации о наличии земель, пригодных для предоставления гражданам; затягивание сроков и усложнение процедуры предоставления земельных участков; нарушение принципов открытости и справедливости при рассмотрении заявлений и принятии решений о предоставлении земельных участков; неопределенность органов, уполномоченных на управление и распоряжение землей, и т.п. В связи с этими обстоятельствами ст. 34 ЗК РФ установлены как основные, принципиальные положения, так и подробный процессуальный механизм предоставления земельных участков, не допускающие неоднозначности понимания и толкования при их применении.

Федеральное законодательство предъявляет весьма жесткие требования к органам государственной власти и местного самоуправления в сфере их деятельности по обеспечению эффективного управления и распоряжения земельным фондом, который находится в их собственности и владении, особенно в той части, которая касается механизма предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам. Установлено, что эта деятельность должна быть основана на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур механизма предоставления земельных участков.

Для обеспечения указанных принципов ст. 34 ЗК РФ прямо обязывает органы государственной власти и местного самоуправления:

- принять соответствующий административный акт, устанавливающий процедуры и критерии предоставления земельных участков, в том числе порядок рассмотрения заявок и принятия по ним решений;
- поручить специальному органу управление и распоряжение земельными участками и иной недвижимостью, предоставив ему соответствующие полномочия;
- обеспечить подготовку и заблаговременную публикацию информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам на определенном праве и условиях, в том числе определив платный или бесплатный характер предоставления.

Компетентные в вопросах предоставления земель органы обязаны принимать к рассмотрению все заявки, поступившие до установленного процедурой срока. Не допускается установление приоритетов и особых условий рассмотрения и разрешения ходатайств и заявок для определенных категорий граждан, если такое не предусмотрено законом. Обязывая исполнительные органы установить прозрачные и четкие процедуры и критерии предоставления гражданам земельных участков, упомянутая статья определяет и основные требования таких процедур, в том числе требования как содержательного, так и временного характера.

1. В процедурном акте должны быть предусмотрены и урегулированы следующие вопросы, касающиеся подачи и рассмотрения заявлений граждан о предоставлении им земельных участков:

- предельный срок подачи заявлений;
- общеобязательный и попунктный порядок рассмотрения заявлений и принятия по ним решений, не допуская каких-либо исключений, не предусмотренных законом;
- необходимость обеспечить рассмотрение всех поступивших в установленный срок

заявлений;

- срок рассмотрения заявлений и принятия по ним решений должен быть установлен не более одного месяца.

2. Нормы ст. 34 ЗК РФ жестко устанавливают обязательные рамки процедуры формирования испрашиваемого земельного участка, которые сводятся к следующему.

При положительном решении вопроса в месячный срок со дня поступления заявления орган, обладающий компетенцией по предоставлению земли, утверждает и выдает заявителю схему расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории.

Заявитель обеспечивает за свой счет выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ и обращается с заявлением об осуществлении государственного кадастрового учета этого земельного участка в порядке, установленном Федеральным законом "О государственном кадастре недвижимости".

Уполномоченный орган в двухнедельный срок со дня представления кадастрового паспорта испрашиваемого земельного участка принимает решение о предоставлении этого земельного участка в собственность за плату или бесплатно либо о передаче в аренду земельного участка заявителю и направляет ему копию такого решения с приложением кадастрового паспорта этого земельного участка.

Очевидно, что в случае отказа в предоставлении земельного участка заявитель должен быть поставлен в известность об этом не позднее месяца со дня подачи заявления. При этом отказ должен иметь мотивированный характер.

Окончательный срок принятия решения о предоставлении земельного участка не должен превышать полутора месяцев со дня подачи заявления гражданином.

В недельный срок после предъявления заявителем в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления кадастрового плана земельного участка заключается договор купли-продажи или аренды земли. Итоговым действием в описанной процедуре предоставления земельного участка является государственная регистрация прав на землю.

## **Глава 12. ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ И КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

### **§ 1. Правовой статус и содержание охраны земель**

1. Правовая охрана земель включает систему правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованного изъятия земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивных земель, в том числе лесного фонда, и на воспроизводство и повышение плодородия почв. Земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Одним из основных принципов земельного права в соответствии со ст. 1 ЗК РФ является приоритет охраны земли (почв) как компонента окружающей природной среды перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерба окружающей природной среде.

Правовое регулирование охраны земель в Земельном кодексе РФ осуществляется нормами главы 2, что лишний раз демонстрирует повышенное внимание к данной деятельности со стороны государства.

Охрана земель осуществляется на основе комплексного подхода к угодам как к сложным природным образованиям с учетом их зональных и региональных особенностей. Цели охраны земель подразделяются на:

1) превентивные, направленные на предотвращение деградации, загрязнения и захламления, нарушения земель, других неблагоприятных последствий хозяйственной

деятельности;

2) восстановительные, призванные обеспечить улучшение и восстановление земель, подвергшихся деградации, нарушению или другим неблагоприятным воздействиям в результате хозяйственной деятельности;

3) побудительные, способствующие стимулированию использования земель способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть естественным основным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, пространственным (операционным) базисом хозяйственной и иных видов деятельности.

Цели охраны земель, с одной стороны, направлены на предотвращение негативного воздействия на земельные участки, с другой - на обязательное оперативное устранение последствий негативного воздействия в случае, когда такое воздействие было произведено.

2. Содержание охраны земель определяется ст. 13 ЗК РФ. В соответствии с ней в целях охраны земель собственники земельных участков, а также лица, не являющиеся собственниками земель, обязаны проводить мероприятия по:

1) сохранению почв и их плодородия;

2) защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления производственными и бытовыми отходами, загрязнения, в том числе биогенного, и других процессов, ведущих к деградации земель;

3) защите от заражения сельскохозяйственных угодий и других земель бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорными растениями, кустарником и мелколесьем, иных видов ухудшения состояния земель;

4) ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного, и захламления земель;

5) сохранению достигнутого уровня мелиорации;

6) рекультивации нарушенных земель, восстановлению их плодородия, своевременному вовлечению земель в хозяйственный оборот;

7) сохранению и использованию плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель.

3. Статья 14 ЗК РФ устанавливает, что земельные участки, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению и на которых не обеспечивается получение продукции, отвечающей установленным требованиям (нормам, правилам, нормативам), подлежат ограничению в использовании и исключению из сельскохозяйственного оборота и могут переводиться в земли запаса для их консервации. На таких землях запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции.

Лица, в результате деятельности которых произошло радиоактивное и химическое загрязнение земель, повлекшее их изъятие из хозяйственного оборота или ухудшение качества, полностью возмещают убытки и потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, а также компенсируют затраты на дезактивацию земель, подвергшихся загрязнению, затраты на приведение их в состояние, пригодное для использования, либо возмещают собственникам этих земель их стоимость в случае перевода их в земли запаса для консервации.

В случае невозможности в ближайшее время восстановить плодородие деградированных сельскохозяйственных угодий, земель, загрязненных химическими и радиоактивными веществами свыше допустимой концентрации, а также карантинными вредителями и болезнями растений, предусматривается консервация земель в соответствии с Положением о порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 г.

**Под консервацией деградированных и загрязненных токсичными отходами земель** понимается вывод их из хозяйственного оборота с целью сохранения и восстановления плодородия почвы и улучшения состояния окружающей природной среды. Правовое

регулирование данных отношений осуществляется на основании Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г.

Консервация земель осуществляется в целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий.

Допускается консервация земель, подвергшихся негативным (вредным) воздействиям, в результате которых происходят деградация земель и ухудшение экологической обстановки, а также загрязненных земель, использование которых приводит к негативному воздействию на здоровье человека, в том числе:

а) земель, подвергшихся водной и ветровой эрозии, воздействию селей, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, а также земель в районах Крайнего Севера, занятых оленьими пастбищами, с сильно нарушенным почвенно-растительным покровом;

б) земель, имеющих просадки поверхности вследствие использования недр или естественных геологических процессов;

в) земель, загрязненных радиоактивными веществами, нефтью и нефтепродуктами, тяжелыми металлами и другими токсичными химическими веществами, биологическими веществами и микроорганизмами свыше предельно допустимых концентраций вредных веществ (микроорганизмов), включая земли, на которых в результате радиоактивного, химического или биогенного загрязнения не обеспечивается производство продукции, соответствующей требованиям, установленным законодательством Российской Федерации.

Земельные участки, находящиеся в частной собственности, могут быть законсервированы по инициативе собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или арендаторов земельных участков с учетом данных государственного мониторинга земель или специальных обследований.

Специальные (почвенные, геоботанические, агрохимические и др.) обследования проводятся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями по утверждаемым соответствующими федеральными органами исполнительной власти методикам для выявления подлежащих консервации земель, определения их местоположения, площади, динамики изменения качества земель и причин, приводящих к деградации земель.

Предложения по консервации земель должны включать:

а) заключение об оценке состояния земель и их дальнейшем использовании, подготовленное совместно уполномоченными органами государственной власти;

б) карты с нанесенными границами земельных участков и частей земельных участков, подлежащих консервации (с указанием типов и степени деградации или загрязнения земель, собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков);

в) предложения об участии собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков в осуществлении мероприятий по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий;

г) расчеты убытков, понесенных в результате деградации земель.

Предложения по консервации земель, находящихся в федеральной собственности, рассматриваются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, земель, находящихся в муниципальной собственности, - органами местного самоуправления, которые принимают решения о консервации земель в пределах своей компетенции.

Решения о консервации земель, находящихся в частной собственности, принимаются в отношении земель сельскохозяйственного назначения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а в отношении земель иного целевого назначения - органами местного самоуправления.

На основании принятого решения о консервации земель разрабатывается проект землеустройства, в котором определяются сроки консервации земель, мероприятия по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий, очередность их проведения и стоимость, а также содержатся предложения по использованию земель после завершения указанных мероприятий.

Земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с принятым решением об их консервации, сохраняются за собственниками земельных участков, землевладельцами, землепользователями и арендаторами земельных участков либо переводятся в земли запаса в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

После завершения мероприятий по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий уполномоченный орган государственной власти на основании специальных обследований подготавливает предложения о дальнейшем использовании восстановленных земель и направляет их федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, принявшим решение о консервации земель.

## **§ 2. Общие положения о земельном контроле**

Земельное законодательство наделяет граждан и юридических лиц - участников земельных отношений достаточно широкими правами по владению и пользованию землей. Самостоятельное, без вмешательства со стороны иных лиц ведение хозяйства на земле - один из главных принципов рыночной экономики. Однако это вовсе не означает бесконтрольности такой деятельности земельных правообладателей. С увеличением прав увеличивается и обязанность правильно, без ущерба для окружающей среды пользоваться ими. Статья 36 Конституции РФ прямо указывает на то, что хозяйственная деятельность на земле не должна наносить ущерб окружающей природной среде, нарушать права и законные интересы иных лиц, а также государства. Выполнение этих предписаний закона обеспечивается систематическим проведением государственного контроля за рациональным использованием и охраной земель. Государственный земельный контроль осуществлялся во все времена. В условиях рыночной экономики, когда самостоятельность и независимость хозяйственной деятельности субъектов земельных правоотношений существенно возрастают, контроль за соблюдением земельного законодательства приобретает еще большее значение. Осуществление такого контроля предусмотрено ст. ст. 71 - 73 ЗК РФ.

Установлено несколько уровней земельного контроля: государственный, муниципальный, общественный, производственный. Указанные виды земельного контроля различаются как по охвату территорий и объему функций, так и по методике его проведения.

Наиболее значимым является государственный земельный контроль. В соответствии со ст. 71 ЗК РФ государственный земельный контроль осуществляется специально уполномоченными государственными органами. Он является всеобщим, т.е. охватывает все категории земель на территории страны и касается всех собственников земли, землепользователей, землевладельцев, арендаторов и иных носителей земельных прав. Государственный земельный контроль является постоянным, т.е. его осуществление не ограничивается временными промежутками и не имеет разового характера.

Он осуществляется специальными государственными органами, специальными должностными лицами и по специальной, утверждаемой Правительством РФ методике.

Что касается других видов земельного контроля (муниципального, общественного, производственного), то они носят промежуточный характер, дополняя государственный контроль применительно к конкретным условиям конкретных территорий и особенностям охватываемых контролем земель.

Наиболее значимым из них является муниципальный земельный контроль, порядок осуществления которого устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Он осуществляется на территории муниципального образования самими органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в рамках

действующего законодательства Российской Федерации, но с учетом специфики рационального землепользования.

Низшим уровнем земельного контроля является производственный контроль, который осуществляется каждым собственником земли, землепользователем, землевладельцем, арендатором в ходе хозяйственной деятельности на своем земельном участке.

Законодательством (ст. 72 ЗК РФ) предусмотрен особый вид земельного контроля - общественный контроль, осуществляемый органами территориального общественного самоуправления, иными общественными организациями и отдельными гражданами. Особенность этого вида земельного контроля заключается в том, что он осуществляется не только за деятельностью земельных правообладателей, но и за деятельностью государственных и муниципальных органов в сфере регулирования земельных отношений. Таким образом, роль общественного земельного контроля имеет двоякий характер: с одной стороны, это помощь официальным органам контроля, с другой - деятельность, связанная с защитой земельных прав конкретных субъектов.

### **§ 3. Государственный земельный контроль**

#### **3.1. Органы, осуществляющие контроль, их функции и полномочия**

Порядок осуществления государственного земельного контроля установлен Положением о нем, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г.

Как и все органы государственного управления земельным фондом, органы государственного земельного контроля подразделяются на органы общей компетенции и органы специальной компетенции.

К первым относятся: Правительство РФ, органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Решая проблемы социально-экономического развития соответствующих территорий, они выполняют одновременно и функции государственного контроля в области использования и охраны земель. Компетенция этих органов и их деятельность регулируются соответствующими законами и положениями о них. Их полномочия сводятся к организационно-управленческой деятельности: определение задач контроля, установление порядка его проведения, разработка и принятие нормативных актов и положений, касающихся вопросов осуществления контроля, организация контрольной деятельности, принятие решений по результатам проведения земельного контроля и т.п.

К группе органов специальной компетенции, осуществляющей земельный контроль, относятся:

- Департамент земельного контроля Федерального агентства регистрации, кадастра и картографии (Росреестр);

- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования Министерства природных ресурсов и экологии РФ (Росприроднадзор) и ее органы на местах;

- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору Министерства сельского хозяйства РФ (Россельхознадзор) и ее территориальные органы.

Эти органы осуществляют свои контрольные функции во взаимодействии с другими органами исполнительной власти и между собой. Пределы их компетенции определены соответствующими положениями об этих органах.

Государственные инспекторы по использованию и охране земель имеют право:

- а) запрашивать в соответствии со своей компетенцией и безвозмездно получать от федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и граждан необходимые для осуществления государственного земельного контроля сведения и материалы о состоянии, использовании и охране земель, в том числе документы, удостоверяющие права на земельные участки и находящиеся на них объекты, а также сведения о лицах, использующих земельные участки, в отношении которых проводятся проверки, в части, относящейся к предмету проверки;

- б) посещать при предъявлении служебного удостоверения организации и объекты, обследовать земельные участки, находящиеся в собственности, владении, пользовании и

аренде, а также земельные участки, занятые военными, оборонными и другими специальными объектами (в порядке, установленном для их посещения), для осуществления государственного земельного контроля;

в) давать обязательные для исполнения предписания по вопросам соблюдения земельного законодательства, а также предписания об устранении выявленных в ходе проверок нарушений земельного законодательства и их последствий;

г) составлять протоколы в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, и направлять их соответствующим должностным лицам для рассмотрения дел об административных правонарушениях с целью привлечения виновных лиц к ответственности;

д) обращаться в органы внутренних дел за содействием в предотвращении или пресечении действий, препятствующих осуществлению государственными инспекторами законной деятельности, а также в установлении лиц, виновных в нарушении земельного законодательства;

е) носить форменную одежду.

Главный государственный инспектор Российской Федерации по использованию и охране земель и его заместители, главные государственные инспекторы субъектов Российской Федерации по использованию и охране земель и их заместители, главные государственные инспекторы городов и районов по использованию и охране земель и их заместители также имеют право:

а) в пределах своей компетенции рассматривать в установленном порядке дела об административных правонарушениях и налагать административные штрафы;

б) выносить по форме согласно приложению предупреждения о допущенном земельном правонарушении в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации;

в) направлять в соответствующие органы материалы о нарушениях земельного законодательства для решения вопроса о привлечении виновных лиц к ответственности;

г) вносить в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, издавшие акты, касающиеся вопросов земельных отношений, предложения о приведении указанных актов в соответствие с земельным законодательством.

Должностные лица, осуществляющие государственный земельный контроль, имеют бланки документов с Государственным гербом Российской Федерации и наименованием соответствующего специально уполномоченного органа, необходимых для осуществления государственного земельного контроля, и служебные удостоверения, формы которых устанавливаются соответствующими специально уполномоченными органами.

### **3.2. Содержание и порядок проведения государственного земельного контроля**

Государственный земельный контроль осуществляется в форме проверок, проводимых в соответствии с планами, утверждаемыми в порядке, установленном специально уполномоченными органами, а также внеплановых проверок с соблюдением прав и законных интересов организаций и граждан.

Внеплановые проверки проводятся:

- для проверки исполнения предписаний об устранении ранее выявленных нарушений земельного законодательства;

- в случае получения от органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан документов и иных доказательств, свидетельствующих о наличии признаков нарушений земельного законодательства.

Мероприятия по государственному земельному контролю в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проводятся в соответствии с требованиями Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", который вступил в силу с 1 июля 2009 г.

Юридические и физические лица, использующие земельные участки, в отношении

которых проводятся проверки, обязаны обеспечить должностным лицам специально уполномоченных органов доступ на эти участки и представить документацию, необходимую для проведения проверки.

Лица, препятствующие осуществлению государственного земельного контроля, применяющие угрозу насилия или насильственные действия по отношению к осуществляющим этот контроль должностным лицам, несут установленную законодательством Российской Федерации ответственность.

Должностные лица специально уполномоченных органов несут установленную законодательством Российской Федерации ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них функций по осуществлению государственного земельного контроля.

#### **§ 4. Иные виды земельного контроля**

##### **1) Муниципальный земельный контроль.**

Муниципальный земельный контроль (ст. 72 ЗК РФ) осуществляется на территории соответствующего муниципального образования: муниципального района, городского округа, городского и сельского поселения. Контроль осуществляется в соответствии с законодательством РФ в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Дополняя государственный земельный контроль, муниципальный контроль может акцентировать внимание на тех вопросах, которые в данное время и в данной ситуации могут иметь особую актуальность.

##### **2) Производственный земельный контроль.**

Задачей данного вида земельного контроля является проверка соответствия фактического режима использования земель конкретного правообладателя (собственника земли, землепользователя, землевладельца, арендатора) установленному законодательством правовому режиму их использования. Ведение производственного земельного контроля возлагается на уполномоченное на это должностное лицо или уполномоченный орган в зависимости от размеров и масштабов хозяйственной деятельности предприятия, организации, учреждения. Компетенция уполномоченного лица или органа должна быть определена таким образом, чтобы они могли обеспечить принятие решений с учетом требований целевого использования земель и их охраны.

Правообладатель земельного участка обязан обеспечить предоставление сведений об организации и результатах проведения земельного контроля в соответствующий орган государственного земельного контроля в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

##### **3) Общественный земельный контроль.**

Выше уже говорилось о том, что общественный земельный контроль представляет собой контроль за соблюдением требований законодательства, не ограниченный рамками официальных положений о земельном контроле. В сферу его деятельности входит проверка правомерности действий не только субъектов права на землю, но и органов исполнительной власти всех уровней и органов местного самоуправления. Целью такого контроля наряду с установлением соответствия действий земельных правообладателей требованиям законодательства является также контроль за соблюдением органами управления земельными ресурсами порядка подготовки и принятия решений по земельным вопросам, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц.

При этом субъектами общественного земельного контроля могут быть не только общественные организации и объединения, но и сами граждане. Федеральный закон "Об охране окружающей среды" предусматривает возможность объединения заинтересованных граждан в организации для осуществления экологического контроля.

Следует отметить также независимый характер общественного контроля. Так, в соответствии со ст. 17 ФЗ "Об общественных объединениях" вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов

государственной власти, не допускается. Общественные организации вправе выступать с собственными инициативами по различным земельным вопросам и вносить соответствующие предложения в органы государственной власти. В целях привлечения широкой общественности к осуществлению контроля за использованием и охраной земель официально назначается общественный инспектор, как правило, из числа лиц, хорошо знающих земельное законодательство, имеющих опыт работы в деле сохранения и улучшения природной среды. Общественные инспекторы осуществляют свою деятельность под руководством органов государственного земельного контроля и обеспечиваются ими законодательными актами, рекомендациями и иными правовыми источниками по организации и ведению земельного контроля.

Следует отметить достаточно высокий уровень полномочий, которыми обладают общественные инспекторы. В частности, они могут беспрепятственно посещать и обследовать землевладения любой формы собственности, составлять протоколы о земельных правонарушениях и направлять их в органы государственного земельного контроля, вносить в органы управления земельным фондом предложения о приостановлении строительства объектов, добычи полезных ископаемых или эксплуатации объектов в том случае, если они совершаются с нарушением земельного законодательства.

### **§ 5. Мониторинг земель**

Мониторинг земель - это система наблюдений за состоянием земельного фонда. Он является составной частью государственного мониторинга окружающей среды.

Задачи мониторинга и порядок его ведения установлены Положением об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г.

Задачами мониторинга земель являются:

- своевременное выявление изменений состояния земель, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций о предупреждении и устранении последствий негативных процессов;

- информационное обеспечение ведения государственного земельного кадастра, государственного земельного контроля, иных функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, а также землеустройства;

- обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды в целом и о состоянии земель в частности.

Мониторинг охватывает все земли РФ независимо от форм собственности, целевого назначения и характера использования.

В процессе мониторинга проводятся систематические наблюдения за состоянием земель, выявляются изменения и производится их оценка.

В зависимости от целей и территории наблюдения мониторинг подразделяется на федеральный, региональный и локальный и осуществляется по соответствующим программам.

Мониторинг включает в себя:

- сбор информации о состоянии земель, ее обработку и хранение;
- непрерывное наблюдение за использованием земель исходя из их целевого назначения и разрешенного использования;

- анализ и оценку качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов.

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

- 1) базовые (проводятся для получения данных о состоянии земель на момент начала ведения мониторинга);

- 2) периодические (проводятся для получения данных о состоянии земель за определенный период - раз в 3 года и более);

- 3) оперативные (проводятся для получения данных о состоянии земель на текущий

момент).

Данные, полученные в ходе проведения мониторинга, используются при подготовке государственного национального доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации, ежегодно представляемого в Правительство РФ. Эти данные используются для информационного обеспечения деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан.

## **Глава 13. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

### **§ 1. Платность использования земли как один из принципов земельного законодательства**

Одним из принципов земельного законодательства, установленных ст. 1 ЗК РФ, является платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ.

Формами платы за использование земли согласно ст. 65 ЗК РФ являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата. Порядок исчисления и уплаты земельного налога устанавливается законодательством РФ о налогах и сборах. Основным нормативным правовым актом в данной сфере является Налоговый кодекс РФ (глава 31 "Земельный налог").

В настоящее время Государственная Дума активно рассматривает вопрос о введении единого налога на недвижимость, заменяющего собой земельный налог и налог на имущество физических лиц. В материалах к законопроекту о федеральном бюджете на 2008 год и последующий период до 2010 года было предусмотрено введение в действие единого местного налога на недвижимость с 1 января 2009 г. по 1 января 2010 г. Однако отсутствие реестров с полными характеристиками объектов недвижимости на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, методик и специализированных структур по оценке недвижимости, правил расчета указанного налога не позволило ввести единый налог на недвижимость в указанные сроки.

Установление и порядок платежей за землю регулируются следующими нормативными правовыми актами: Налоговый кодекс РФ (глава 31 "Земельный налог"), Гражданский кодекс РФ (глава 34 "Аренда"), Закон РФ "О плате за землю" в части, не противоречащей Налоговому кодексу РФ.

Принцип платности землепользования на практике зачастую нарушается. Так, наиболее частыми судебными спорами в данной области являются:

- 1) споры, связанные с нарушением сроков и порядка внесения арендной платы по договорам аренды земельных участков;
- 2) пользование земельным участком без оформления соответствующих документов, что приводит к неосновательному обогащению пользователя;
- 3) споры, связанные с неуплатой земельного налога в порядке и в сроки, которые установлены законодательством.

### **§ 2. Формы платы за землю**

#### **2.1. Порядок исчисления и уплаты земельного налога**

Плательщиками земельного налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. Не признаются налогоплательщиками организации и физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного срочного пользования или переданных им по договору аренды.

Поскольку данный налог является местным, средства от уплаты налога за все земельные участки, расположенные в границах муниципальных образований (городов Москвы и Санкт-Петербурга), в полном объеме должны зачисляться в соответствующий

местный бюджет независимо от формы собственности на земельные участки, в том числе независимо от процесса разграничения государственной собственности на землю.

Сумма налога исчисляется путем умножения налоговой базы на налоговую ставку.

**Налоговая база** определяется в отношении каждого земельного участка как его кадастровая стоимость по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом.

Налоговая база определяется в следующем порядке:

1) налогоплательщики-организации определяют налоговую базу самостоятельно;

2) налогоплательщики - физические лица, являющиеся индивидуальными предпринимателями, определяют налоговую базу самостоятельно в отношении земельных участков, используемых ими в предпринимательской деятельности;

3) налоговая база для каждого налогоплательщика, являющегося физическим лицом, определяется налоговыми органами на основании сведений, которые представляются в налоговые органы органами, осуществляющими ведение государственного кадастра недвижимости, органами, осуществляющими регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и органами муниципальных образований;

4) если земельный участок расположен на территории нескольких муниципальных образований, налоговая база по нему определяется отдельно по каждому муниципальному образованию.

**Налоговые ставки** устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и не могут превышать:

а) 0,3% в отношении земельных участков:

- отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях и используемых для сельскохозяйственного производства;

- занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса или приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства;

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

б) 1,5 процента в отношении прочих земельных участков.

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

В случае возникновения у налогоплательщика в течение налогового периода права на земельный участок исчисление суммы налога в отношении данного земельного участка производится с учетом числа полных месяцев, в течение которых данный земельный участок находился в пользовании налогоплательщика. Если возникновение (прекращение) указанных прав произошло до 15-го числа соответствующего месяца включительно, за полный месяц принимается месяц возникновения указанных прав. Если возникновение (прекращение) указанных прав произошло после 15-го числа соответствующего месяца, за полный месяц принимается месяц прекращения указанных прав.

В отношении земельного участка, перешедшего по наследству к физическому лицу, налог исчисляется начиная с месяца открытия наследства.

Момент возникновения обязанности по уплате земельного налога зависит от момента государственной регистрации права на земельный участок. Однако, если землепользователь необоснованно уклоняется от государственной регистрации своего права на землю, это является основанием для применения к нему санкций за умышленное уклонение от уплаты земельного налога.

Кадастровая стоимость земельных участков подлежит доведению до сведения налогоплательщиков по результатам проведения государственной кадастровой оценки земель по состоянию на 1 января календарного года не позднее 1 марта этого года.

Налогоплательщики - физические лица уплачивают налог на основании налогового

уведомления, направленного налоговым органом.

Налогоплательщики - организации или физические лица, являющиеся индивидуальными предпринимателями и использующие участки в предпринимательской деятельности, по истечении налогового периода представляют в налоговый орган по месту нахождения земельного участка налоговую декларацию по налогу. Налоговые декларации по налогу представляются налогоплательщиками не позднее 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

## **2.2. Льготы по уплате земельного налога**

В соответствии с НК РФ освобождаются от уплаты земельного налога следующие лица:

1) организации и учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации - в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения возложенных на эти организации и учреждения функций;

2) организации - в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования;

3) религиозные организации - в отношении принадлежащих им земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения религиозного и благотворительного назначения;

4) общероссийские общественные организации инвалидов, среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80%, - в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления уставной деятельности;

5) организации народных художественных промыслов - в отношении земельных участков, находящихся в местах традиционного бытования народных художественных промыслов и используемых для производства и реализации изделий народных художественных промыслов;

6) физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов - в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов;

7) организации - резиденты особой экономической зоны - в отношении земельных участков, расположенных на территории особой экономической зоны, сроком на пять лет с момента возникновения права собственности на каждый земельный участок.

Налоговый кодекс РФ в виде налоговой льготы также предусматривает **уменьшение налоговой базы на не облагаемую налогом сумму.**

Налоговая база по земельному налогу уменьшается на не облагаемую налогом сумму в размере 10000 рублей на одного налогоплательщика на территории одного муниципального образования (городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) в отношении земельного участка, находящегося в собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении следующих категорий налогоплательщиков:

1) Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы;

2) инвалидов, имеющих III степень ограничения способности к трудовой деятельности, а также лиц, которые имеют I и II группы инвалидности, установленные до 1 января 2004 г., без вынесения заключения о степени ограничения способности к трудовой деятельности;

3) инвалидов с детства;

4) ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, а также ветеранов и инвалидов боевых действий;

5) физических лиц, имеющих право на получение социальной поддержки в соответствии с Законом РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", в соответствии с ФЗ "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча" и в соответствии с ФЗ "О социальных гарантиях

гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне";

б) физических лиц, принимавших в составе подразделений особого риска непосредственное участие в испытаниях ядерного и термоядерного оружия, ликвидации аварий ядерных установок на средствах вооружения и военных объектах;

7) физических лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь или ставших инвалидами в результате испытаний, учений и иных работ, связанных с любыми видами ядерных установок, включая ядерное оружие и космическую технику.

Если размер не облагаемой налогом суммы превышает размер налоговой базы, определенной в отношении земельного участка, налоговая база принимается равной нулю.

Если налогоплательщику, относящемуся к одной из вышеуказанных категорий, принадлежит несколько земельных участков, то при исчислении земельного налога налоговая база уменьшается на не облагаемую налогом сумму в размере 10000 рублей только в отношении одного из этих земельных участков, по выбору налогоплательщика.

Нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) могут также устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы, для отдельных категорий налогоплательщиков.

Налогоплательщики, имеющие право на налоговые льготы, должны представить документы, подтверждающие такое право, в налоговые органы по месту нахождения земельного участка.

### **2.3. Особенности исчисления и уплаты налога на земельные участки под жилыми домами**

В отношении земельных участков, приобретенных (предоставленных) в собственность физическими и юридическими лицами на условиях осуществления на них жилищного строительства, за исключением индивидуального жилищного строительства, исчисление суммы земельного налога производится с учетом повышающих коэффициентов, установленных НК РФ:

- коэффициента 2 в течение трехлетнего срока строительства, начиная с даты государственной регистрации прав на данные земельные участки вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости;

- коэффициента 4 в течение периода, превышающего трехлетний срок строительства, вплоть до даты государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости;

- коэффициента 1 в случае завершения такого жилищного строительства и государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости до истечения трехлетнего срока строительства (в данном случае сумма налога, излишне уплаченного за этот период, подлежит зачету (возврату) налогоплательщику).

В отношении земельных участков, приобретенных (предоставленных) в собственность физическими лицами для индивидуального жилищного строительства, исчисление суммы налога производится с учетом коэффициента 2 по истечении 10 лет с даты государственной регистрации прав на данные земельные участки вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости.

Следует специально указать, что изменениями, внесенными в НК РФ и вступившими в силу с 1 января 2008 г., точно определено начало трехлетнего срока, в течение которого по земельным участкам, предоставленным (приобретенным) для осуществления на них жилищного строительства, налог должен уплачиваться с применением коэффициента 2. Трехлетний срок начинается с момента государственной регистрации прав на земельные участки. Ранее начало данного срока в НК РФ четко определено не было, а в разъяснениях Минфина России указывалось, что трехлетний срок строительства начинается с даты начала работ, связанных с проектированием.

Налогообложение земельных участков, расположенных под многоквартирными

жилыми домами, осуществляется с учетом положений Жилищного кодекса РФ, а также ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации".

Земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме:

- с момента введения в действие ЖК РФ (1 марта 2005 г.), если данный участок сформирован до введения в действие ЖК РФ и в отношении его проведен государственный кадастровый учет;

- с момента формирования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета - в иных случаях.

С учетом вышеизложенного плательщиками налога на земельный участок, расположенный под многоквартирным жилым домом, являются собственники жилых и нежилых помещений этого дома.

Если в ЕГРП отсутствуют сведения о доле в праве общей долевой собственности на общее имущество в многоквартирном доме, принадлежащей собственнику помещения, то эта доля должна определяться пропорционально размеру общей площади помещения, принадлежащего участнику общей долевой собственности.

Если в многоквартирном жилом доме имеются помещения, находящиеся в муниципальной собственности (неприватизированные квартиры и иные помещения), то в отношении доли земельного участка, приходящейся на эти помещения, находящиеся в муниципальной казне, отсутствует налогоплательщик.

#### **2.4. Арендная плата за землю**

В соответствии с ГК РФ по договору аренды обязанность арендодателя по отношению к арендатору состоит в предоставлении последнего имущества в пользование, а обязанность арендатора - во внесении платежей за пользование этим имуществом.

Земельный кодекс РФ относит арендную плату к существенным условиям договора аренды земельного участка.

В отношении земельных участков, находящихся в частной собственности, определение размера арендной платы осуществляется по соглашению сторон в договоре аренды земельного участка. В отношении же земель, находящихся в публичной собственности (собственности РФ, субъектов РФ или муниципальной собственности), порядок определения размера арендной платы, порядок, условия и сроки внесения арендной платы устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

В отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, порядок определения размера арендной платы, а также порядок, условия и сроки внесения арендной платы устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ.

Земельное законодательство содержит следующие особенности установления арендной платы за землю в отношении земель, находящихся в публичной собственности:

1) установлен повышающий коэффициент арендной платы (аналогично с земельным налогом) в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных для жилищного строительства. В случае если по истечении трех лет с даты предоставления такого участка в аренду жилой дом не введен в эксплуатацию, арендная плата устанавливается в размере не менее двукратной налоговой ставки земельного налога на соответствующий земельный участок;

2) при переоформлении права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды арендная плата за использование указанных земельных участков устанавливается в пределах:

- двух процентов кадастровой стоимости арендуемых земельных участков;

- трех десятых процента кадастровой стоимости арендуемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

- полутора процентов кадастровой стоимости арендуемых земельных участков, изъятых из оборота или ограниченных в обороте.

Гражданское законодательство устанавливает следующие формы арендной платы, которые применимы к земельным участкам:

1) определенные в твердой сумме платежи, вносимые периодически или единовременно (законным платежным средством в РФ является рубль);

2) установленная доля полученных в результате использования арендованного земельного участка продукции, плодов или доходов;

3) предоставление арендатором определенных услуг;

4) передача арендатором арендодателю обусловленной договором вещи в собственность или в аренду;

5) возложение на арендатора обусловленных договором затрат на улучшение арендованного имущества;

6) смешанная форма арендной платы, которая может сочетать в себе как вышеуказанные формы арендной платы, так и иные формы оплаты 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. Из этого следует, что условие договора аренды земельного участка, предусматривающее твердый размер арендной платы либо порядок (механизм) ее исчисления в течение года, должно оставаться неизменным. В связи с этим условие договора, предусматривающее возможность ежеквартального изменения размера арендной платы, является ничтожным как не соответствующее закону.

Арендная плата от разграниченных по уровням собственности земель, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды таких земельных участков в полном объеме поступают в доходы соответствующих бюджетов в зависимости от права собственности на земельные участки.

Плательщики арендной платы за земли городских поселений, находящихся в государственной неразграниченной собственности, перечисляют указанные платежи (а также средства от продажи права на заключение договоров аренды таких земельных участков) в полном объеме на счета органов Федерального казначейства с последующим распределением доходов от их поступлений. При этом в бюджеты субъектов РФ (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга) поступает 50%; в бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга и бюджеты закрытых административно-территориальных образований поступает 100%; в бюджеты городов и поселков, иных муниципальных образований (за исключением муниципальных образований, входящих в состав городов Москвы и Санкт-Петербурга) поступает 50%.

Арендная плата за земли иных категорий, находящиеся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды таких земельных участков зачисляются в полном объеме в местные бюджеты.

Арендная плата за государственные и муниципальные земли не облагается налогом на добавленную стоимость.

### **§ 3. Кадастровая и рыночная стоимость земельных участков.**

#### **Нормативная цена земли**

Для установления кадастровой стоимости земельных участков различного целевого назначения проводится государственная кадастровая оценка земель. Государственная кадастровая оценка земель проводится не реже одного раза в 5 лет и не чаще одного раза в 3 года.

Результаты государственной кадастровой оценки земель утверждаются органами исполнительной власти субъектов РФ по представлению территориальных органов, осуществляющих ведение государственного кадастра недвижимости.

В случае отсутствия кадастровой стоимости земельных участков для целей

налогообложения (если результаты государственной кадастровой оценки земель по состоянию на 1 января календарного года не утверждены в установленном порядке до 1 марта этого года) в отношении этих земельных участков авансовые платежи и земельный налог не уплачиваются до их утверждения.

Проведение государственной кадастровой оценки земель установлено Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. N 316 и действующими в части, не противоречащей ЗК РФ.

Кадастровая оценка земель основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования:

1) государственная кадастровая оценка земель городских и сельских поселений, садоводческих, огороднических и дачных объединений осуществляется на основании статистического анализа рыночных цен и иной информации об объектах недвижимости, а также иных методов массовой оценки недвижимости;

2) государственная кадастровая оценка сельскохозяйственных угодий вне черты городских и сельских поселений и земель лесного фонда осуществляется на основе капитализации расчетного рентного дохода;

3) государственная кадастровая оценка иных категорий земель вне черты городских и сельских поселений осуществляется на основе капитализации расчетного рентного дохода или исходя из затрат, необходимых для воспроизводства и (или) сохранения и поддержания ценности их природного потенциала.

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

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

Сведения о кадастровой стоимости объекта недвижимости, в том числе дата утверждения результатов определения такой стоимости, вносятся в государственный кадастр недвижимости. Указанные сведения предоставляются органом кадастрового учета по запросам любых лиц.

Сведения о кадастровой стоимости земельных участков для целей налогообложения также размещаются на официальном сайте органа кадастрового учета в сети Интернет.

От кадастровой стоимости необходимо отличать рыночную стоимость земельного участка, которая устанавливается в соответствии с ФЗ "Об оценочной деятельности в РФ". Распоряжением Минимущества России от 6 марта 2002 г. N 568-р утверждены Методические рекомендации по определению рыночной стоимости земельных участков, содержащие следующие принципы оценки рыночной стоимости земельных участков:

1) стоимость имеют те земельные участки, которые способны удовлетворять потребности пользователя (потенциального пользователя) в течение определенного времени (принцип полезности);

2) рыночная стоимость земельного участка зависит от спроса и предложения на рынке и характера конкуренции продавцов и покупателей (принцип спроса и предложения);

3) рыночная стоимость земельного участка не может превышать наиболее вероятные затраты на приобретение объекта эквивалентной полезности (принцип замещения);

4) рыночная стоимость земельного участка зависит от ожидаемой величины, срока и вероятности получения дохода от земельного участка за определенный период времени при наиболее эффективном его использовании без учета доходов от иных факторов

производства, привлекаемых к земельному участку для предпринимательской деятельности (принцип ожидания);

5) рыночная стоимость земельного участка изменяется во времени и определяется на конкретную дату (принцип изменения);

6) рыночная стоимость земельного участка зависит от изменения его целевого назначения, разрешенного использования, прав иных лиц на земельный участок, разделения имущественных прав на земельный участок;

7) рыночная стоимость земельного участка зависит от его местоположения и влияния внешних факторов (принцип внешнего влияния);

8) рыночная стоимость земельного участка определяется исходя из его наиболее эффективного использования, т.е. наиболее вероятного использования земельного участка, которое является физически возможным, экономически оправданным, соответствующим требованиям законодательства, финансово осуществимым и в результате которого расчетная величина стоимости земельного участка будет максимальной (принцип наиболее эффективного использования).

Наиболее эффективное использование земельного участка определяется с учетом возможно обоснованного его разделения на отдельные части, отличающиеся формами, видом и характером использования. Наиболее эффективное использование может не совпадать с текущим использованием земельного участка.

При определении наиболее эффективного использования принимаются во внимание:

- целевое назначение и разрешенное использование;
- преобладающие способы землепользования в ближайшей окрестности оцениваемого земельного участка;
- перспективы развития района, в котором расположен земельный участок;
- ожидаемые изменения на рынке земли и иной недвижимости;
- текущее использование земельного участка.

В соответствии с Законом РФ "О плате за землю" нормативная цена земли - показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости.

Нормативная цена земли ежегодно должна определяться органами исполнительной власти субъектов РФ для земель различного целевого назначения по оценочным зонам, административным районам, поселениям или их группам.

В настоящее время нормативная цена земли применяется только в случаях, когда кадастровая стоимость земли не определена, для целей, указанных в ст. 65 ЗК РФ, а именно для целей налогообложения и для определения арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности.

#### **§ 4. Льготный порядок выкупа земельных участков**

До 1 января 2012г. земельное законодательство предусматривает льготный порядок выкупа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для следующих лиц:

1) коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей, являющихся собственниками расположенных на таких земельных участках объектов недвижимости, если указанные объекты недвижимости:

- были отчуждены из государственной или муниципальной собственности, в том числе в случае, если на таких земельных участках возведены или реконструированы здания, строения, сооружения;
- были возведены на таких земельных участках вместо разрушенных или снесенных и ранее отчужденных из государственной или муниципальной собственности зданий, строений, сооружений;

2) граждан и некоммерческих организаций, являющихся собственниками расположенных на таких земельных участках объектов недвижимости, если право собственности указанных лиц на объекты недвижимости возникло до вступления в силу ЗК

РФ и если федеральными законами для указанных собственников не установлен иной порядок приобретения земельных участков в собственность.

При приобретении вышеуказанными лицами таких земельных участков их цена устанавливается субъектами РФ в пределах:

- двадцати процентов кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в городах с численностью населения свыше 3 миллионов человек;
- двух с половиной процентов кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в иной местности.

До установления субъектами РФ цены земельного участка применяется наибольшая для соответствующей местности цена земельного участка.

В городах с численностью населения свыше 3 миллионов человек одновременно с приобретением в собственность земельных участков по правилам льготного выкупа органы государственной власти могут устанавливать запрет на строительство, реконструкцию зданий, строений, сооружений, расположенных на соответствующем земельном участке. При этом данный запрет не может распространяться на реконструкцию объектов капитального строительства:

- если дальнейшее использование объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия;
- если реконструкция не приведет к изменению вида разрешенного использования земельного участка.

Запрет на строительство, реконструкцию подлежит снятию за плату по заявлению собственника соответствующего земельного участка, которое подается в исполнительный орган государственной власти. Размер платы за снятие такого запрета не может превышать 80% кадастровой стоимости земельного участка.

Для лиц, которые приобрели объекты недвижимости, расположенные на земельном участке, в ином порядке (не указанном в вышеприведенном перечне), до 1 января 2012 г. установлен следующий порядок определения цены выкупа земельного участка. Цена выкупа устанавливается субъектом РФ в зависимости от ставки земельного налога за единицу площади земельного участка в следующих пределах:

- в населенных пунктах с численностью населения свыше 3 миллионов человек - в размере от пяти- до тридцатикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка;
- в населенных пунктах с численностью населения от 500 тысяч до 3 миллионов человек - в размере от пяти- до семнадцатикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка;
- в населенных пунктах с численностью населения до 500 тысяч человек, а также за пределами границ населенных пунктов - в размере от трех- до десятикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка.

До установления субъектами Российской Федерации цены земельного участка применяется минимальный для соответствующей местности размер ставки земельного налога за единицу площади земельного участка.

## **Глава 14. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ**

### **§ 1. Понятие и задачи ответственности за земельные правонарушения**

Юридическая ответственность представляет собой систему принудительных мер, применяемых к физическим или юридическим лицам в случае их неправомерного поведения как субъектов права на землю. Принудительные меры могут иметь характер предупреждения и пресечения неправомерного поведения субъектов или наказания их за совершение таких действий. Основанием для привлечения к ответственности в каждом случае является правонарушение, т.е. конкретное действие или бездействие, которое противоречит требованиям земельного законодательства.

Виды юридической ответственности, применяемой за правонарушения в области охраны и использования земель, перечислены в ст. ст. 74 - 76 ЗК РФ. Согласно п. 1 ст. 74 ЗК РФ лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную или уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством. Земельные правонарушения служат согласно ст. ст. 75 и 76 ЗК РФ также основанием привлечения виновных лиц к дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

В зависимости от объекта правонарушения и степени причиненного им вреда различаются правонарушения: гражданские (деликты), административные, дисциплинарные, уголовные (преступления).

## **§ 2. Виды ответственности за нарушение земельного законодательства**

### **2.1. Уголовная ответственность**

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. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. N 14 "О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения" указывает, что высокая степень общественной опасности этих экологических правонарушений обусловлена объектом их посягательства - стабильностью окружающей среды и природно-ресурсным потенциалом, а также гарантированным ст. 42 Конституции РФ правом каждого на благоприятную окружающую среду.

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.

**1. Регистрация заведомо незаконных сделок с землей, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения ( ст. 170 УК РФ).**

Незаконной является сделка с землей, совершенная в нарушение положений ГК РФ и требований земельного законодательства. Прежде всего это сделки с землями, которые на основании закона исключены из оборота или ограничены в обороте, если в результате сделки происходит нарушение установленных ограничений.

**2. Искажение учетных данных государственного земельного кадастра, если это**

**деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения ( ст. 170 УК РФ).**

Отношения, возникающие в связи с ведением государственного кадастра недвижимости (в том числе и земельных участков), осуществлением государственного кадастрового учета недвижимого имущества и кадастровой деятельности, в настоящее время регулируются ФЗ "О государственном кадастре недвижимости".

Государственным кадастровым учетом недвижимого имущества (кадастровым учетом) признаются действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально определенной вещи, или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иных сведений о недвижимом имуществе.

Искажение сведений о земельном участке, содержащихся в государственном кадастре недвижимости, влечет за собой уголовную ответственность по рассматриваемой статье УК РФ.

**3. Умышленное занижение размеров платежей за землю, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения ( ст. 170 УК РФ).**

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

Порядок исчисления и уплаты земельного налога устанавливается законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

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.

**4. 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 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.

## **2.2. 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 июля 2002 г., 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, неправомочного 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.

Права на земельные участки удостоверяются в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" свидетельством о государственной регистрации прав или наличием специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки (например, на договоре аренды земельного участка).

**2. Уничтожение межевых знаков границ земельных участков (ст. 7.2 КоАП РФ).** Межевые знаки в виде столбов, труб, курганов (чаще всего - столбов, окаймленных курганами) устанавливаются в поворотных точках границ земельных участков. Уничтожение этих знаков (чаще всего в процессе вспашки и других работ по обработке почв) по небрежности или злему умыслу является довольно частым правонарушением, служит основанием для возникновения земельных споров и связано с затратами на проведение восстановительных работ.

**3. Самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (ст. 7.8 КоАП**

РФ).

**4. 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. Незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения** (ст. 7.16 КоАП РФ). Данное правонарушение находится на стыке земельного законодательства и законодательства об особо охраняемых территориях.

**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;
- 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 водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов** (ст. 8.12 КоАП РФ). Данное правонарушение заключается в нарушении установленных ограничений землепользования. Правовой режим водоохранных 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.

**10. С 1 января 2011 г. Кодекс об административных правонарушениях будет дополнен ст. 7.34, устанавливающей ответственность за нарушение сроков и порядка переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или сроков и порядка приобретения земельных участков в собственность.**

### **2.3. Гражданско-правовая (имущественная) ответственность**

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 марта 2005 г. N 11 "О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства" 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 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 долевого 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. Статья 1064 Гражданского кодекса 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.

Основным принципом возмещения вреда является полнота возмещенного ущерба, т.е. вред может быть возмещен в натуре путем предоставления вещи того же рода и качества, исправления поврежденной вещи и т.п. либо путем возмещения убытков. Под убытками понимаются реальный ущерб (стоимость утраченного имущества, иные расходы, которые лицо произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права), а также упущенная выгода (неполученные доходы, которые потерпевший получил бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено).

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.

#### **2.4. 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 (ТК РФ) от 30 декабря 2001 г.

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.

## **2.5. 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.

## **Раздел IV. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ ЗЕМЕЛЬ**

### **Глава 15. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

#### **§ 1. Понятие и общая характеристика земель сельскохозяйственного назначения как объекта земельных отношений**

В соответствии со ст. 77 Земельного 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 предназначенности 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, лесопокрывы, водопокрывы, 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) 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.).

## **§ 2. Особенности правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения**

1. В статье 1 ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" от 24 июля 2002г. N 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 Земельного кодекса Российской Федерации, 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 Земельного кодекса Российской Федерации.

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 Земельного кодекса Российской Федерации 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 Земельного кодекса Российской Федерации 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 Земельного кодекса Российской Федерации.

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 Гражданского кодекса Российской Федерации применяются с учетом особенностей, установленных Законом "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 распоряжались ими в течение трех и более лет с момента приобретения прав на земельную долю (невыстребованные 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 невыстребованных земельных долей.

Сообщение о невыстребованных 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 востребованные 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.

### **§ 3. Реорганизация отношений в сфере владения и пользования землями сельскохозяйственного назначения**

Реорганизация существовавшей ранее колхозно-совхозной организационно-хозяйственной системы занимает одно из центральных мест в земельной реформе. Суть ее сводится к переходу от старых организационно-хозяйственных форм (колхозов, совхозов), основанных на государственной собственности на землю, к рыночным принципам хозяйствования на базе различных форм собственности на землю и прежде всего частной собственности. Основными нормативными актами, регулировавшими эти отношения, были: Указ Президента РФ от 27 декабря 1991 г. "О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы", Постановление Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. "О реорганизации колхозов, совхозов и приватизации других государственных сельскохозяйственных предприятий", Положение о порядке реорганизации колхозов, совхозов и др., утвержденное Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1992 г. N 708, и др.

Суть реорганизации заключалась в осуществлении следующих преобразований.

1. Приватизация земель сельскохозяйственного назначения путем раздела земель колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий на доли (паи), передача их в собственность граждан, занятых в сфере сельскохозяйственного производства.

2. Приватизация имущества сельскохозяйственных предприятий путем раздела основных и оборотных средств колхозов и совхозов на доли (паи), которые также могли бы быть переданы в собственность этих граждан.

3. Предоставление работникам сельхозпредприятий права свободного выхода из их состава для образования новых хозяйственных структур (крестьянских хозяйств, товариществ, обществ, производственных кооперативов) путем внесения земельных и имущественных паев в учредительный (уставный) капитал этих организаций или ведения индивидуальной частнопредпринимательской деятельности.

4. Установление режима свободной хозяйственной деятельности новых производственных структур на базе рыночных отношений и невмешательства в нее государственных органов.

Раздел продуктивных земель на доли (паи) осуществлялся путем деления площади сельскохозяйственных угодий колхозов и совхозов на число лиц, имеющих право на получение земли в собственность.

При этом устанавливался принцип равновеликих земельных долей всех участников долевой собственности независимо от стажа работы, должностных, возрастных и иных признаков. Весь долевой земельный массив каждого сельскохозяйственного предприятия (колхоза, совхоза и т.п.) передавался в общую долевую собственность всех пайщиков данного предприятия. При этом каждый участник общей долевой собственности мог свободно выйти из состава с/х предприятия для участия в учреждении новых организационно-правовых хозяйственных структур (товариществ, обществ, производственных кооперативов, крестьянских (фермерских) хозяйств и т.п.) либо для ведения личного подсобного хозяйства.

Право собственности на земельную долю удостоверялось выдачей правообладателю специального правоустанавливающего документа - свидетельства. На первых порах земельной доле придавался статус самостоятельного объекта гражданско-правовых сделок: купли-продажи, аренды, наследования, дарения и т.п. Позже это положение было существенно ограничено Законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Наиболее распространенной организационно-правовой формой ведения сельскохозяйственного производства в новых условиях стали хозяйственные товарищества и общества, составляющие более 50% всех коммерческих сельскохозяйственных организаций. За ними идут сельскохозяйственные производственные кооперативы (около 20%) и унитарные предприятия (13%). Доля крестьянских (фермерских) хозяйств в сельскохозяйственном земельном фонде составляет несколько более 6% при среднем размере хозяйства около 40 гектаров &lt;1&gt;.

-----  
&lt;1&gt;; Комов Н.В. Государственное управление землеустроительным фондом. М., 1996.

Исходя из специфики регионального характера, законодатель ввел ограничения на приватизацию некоторых видов земель сельскохозяйственного назначения. Так, в соответствии с п. 4 ст. 1 Закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" приватизации не подлежат находящиеся в государственной или муниципальной собственности земли сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера и отгонными пастбищами.

#### **§ 4. 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 "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.

## **§ 5. Правовой режим земель коммерческих сельскохозяйственных организаций и предприятий**

### **5.1. Право землевладения и землепользования хозяйственных товариществ, обществ и производственных кооперативов**

Условием образования данных организаций как субъектов права на землю является объединение земельных и имущественных средств их участников. Образованный таким образом земельный и имущественный фонд организации может составлять общую долевую собственность ее учредителей либо собственность организации как юридического лица. Это определяется уставом организации.

Как юридическое лицо, организация вправе совершать сделки по приобретению или отчуждению земельных участков, в том числе и путем приватизации земель, находящихся в государственной собственности.

Гражданам - соучредителям данных коммерческих организаций предоставлено право свободного выхода из их состава вместе с внесенным в уставный (складочный) капитал земельным участком. Порядок выхода гражданина и выдела ему земельного участка определяется уставом или иным учредительным документом организации. При этом в выделе земельного участка гражданину может быть отказано при наличии для этого достаточных оснований. В этом случае гражданину должна быть выплачена денежная компенсация в размере кадастровой стоимости внесенного земельного участка. Возникающие при этом споры решаются в судебном порядке.

Законодательство вводит условия ограничения предельных минимальных и максимальных размеров земель сельскохозяйственного назначения, которые могут находиться в собственности юридического лица, в том числе и коммерческой сельскохозяйственной организации. Так, из содержания п. п. 1, 2 ст. 4 ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" следует, что минимальные и максимальные размеры участков сельхозземель в этих случаях устанавливаются органами исполнительной власти субъектов РФ. При этом максимальный размер таких земель, находящихся в собственности одного лица на территории одного административно-территориального образования, не может быть менее 10% от общей площади сельскохозяйственных угодий в границах данного административно-территориального образования. Помимо земель, находящихся у них на праве собственности, негосударственные коммерческие сельскохозяйственные организации могут арендовать землю у иных собственников, включая государство и муниципальные образования. При этом площадь арендуемых земель законом не ограничивается.

Согласно ст. 20 ЗК РФ указанные выше коммерческие организации не вправе обладать земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования. Если же на этом праве земельные участки были приобретены до принятия действующего Земельного кодекса, то соответствующие правообладатели обязаны переоформить это право на право аренды или приобрести земельные участки в собственность.

Хозяйственные товарищества, общества и производственные кооперативы как юридические лица вправе совершать любые сделки с земельными участками, находящимися у них на праве собственности. Что касается земель, находящихся в долевой собственности, то сделки с ними могут совершаться по решению исполнительных органов этих организаций или по решению собрания их членов, если такой порядок предусмотрен учредительным документом.

В соответствии со ст. 3 ЗК РФ сделки с земельными участками совершаются по правилам гражданского законодательства, если иное не предусмотрено земельным законодательством. В данном случае земельное законодательство ст. ст. 8 и 9 ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" вносит существенные изменения в порядок совершения сделок купли-продажи и аренды земельных участков сельскохозяйственного назначения. В частности, установлено преимущественное право субъектов РФ или муниципальных образований на покупку земельных участков из состава

земель сельскохозяйственного назначения при продаже их гражданами или юридическими лицами.

## **5.2. Право землевладения и землепользования унитарных хозяйственных предприятий**

Унитарные сельскохозяйственные предприятия образуются в порядке и на условиях, которые предусмотрены ст. ст. 113 - 115 ГК РФ. Земельный фонд этих предприятий образуется за счет земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, путем предоставления их на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также в аренду. В соответствии со ст. 20 ЗК РФ государственные или муниципальные унитарные предприятия, кроме казенных, не могут иметь земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования. Казенным предприятиям земельные участки на этом праве могут быть предоставлены из земель, находящихся в федеральной собственности. Распоряжение землями может осуществляться унитарными предприятиями лишь в тех пределах, которые определены собственником (соответствующим государственным или муниципальным органом) и допускаются законодательством. Однако казенные предприятия, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками, даже если бы на это было согласие собственника земли (п. 4 ст. 20 ЗК РФ). Права и обязанности унитарных предприятий по использованию земель определены ст. ст. 40 - 42 ЗК РФ и имеют общий характер. В настоящее время унитарные сельскохозяйственные предприятия существуют чаще всего в форме неререорганизованных государственных предприятий типа госконюшен, племенных заводов, селекционных опытных станций и т.п. Считается, что за ними закреплено около 14 млн. гектаров сельскохозяйственных угодий.

## **§ 6. Право землевладения и землепользования некоммерческих юридических лиц**

В соответствии со ст. 78 ЗК РФ и п. 5 ст. 10 ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут передаваться некоммерческим организациям, в том числе религиозным организациям, образовательным учреждениям сельскохозяйственного профиля, общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока Российской Федерации и др. для осуществления деятельности, связанной с сельскохозяйственным производством, сохранением и развитием традиционного образа жизни, а также гражданам для сенокосения и выпаса скота.

Указанным некоммерческим организациям земельные участки могут предоставляться только в аренду, при этом выкуп арендованных земельных участков в собственность не допускается, равно как не допускается и предоставление им земельных участков в собственность или в постоянное (бессрочное) пользование.

Установлен и особый порядок предоставления этим организациям земель в аренду. В частности, к ним не применяется правило продажи на торгах права на заключение договора аренды. Решение о предоставлении в аренду принимается компетентным органом государственной власти или местного самоуправления по заявке соответствующей организации.

Запрет на предоставление земельных участков в собственность установлен и в отношении земель, занятых оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также отгонными пастбищами, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

При этом конкретное использование предоставленных в аренду земельных участков может быть различным при одном принципиальном условии: оно должно быть связано с потребностями сельского хозяйства (подготовка кадров для сельского хозяйства, пропаганда передового сельскохозяйственного опыта, ведение промыслов, удовлетворение потребностей граждан в сельскохозяйственной продукции и т.п.).

Арендная плата устанавливается по договоренности сторон, однако в пределах базовых ставок, определяемых органами государственной власти или органами местного самоуправления. Общие права и обязанности некоммерческих организаций как субъектов земельных правоотношений установлены ст. ст. 40 - 42 ЗК РФ. Частные права, связанные с установлением условий пользования землей, сроков аренды, цены аренды и т.п., устанавливаются по соглашению сторон в пределах требований действующего законодательства.

Деятельность некоторых некоммерческих организаций может иметь уникальный или особо важный характер, что может служить основанием для установления особого правового режима использования их земель. Так, законодательством не допускается такая реорганизация деятельности указанных субъектов, которая могла бы повлечь нецелевое использование предоставленных земель. Не допускается, например, изъятие земель научно-исследовательских и учебных заведений для государственных или муниципальных нужд, не связанных с деятельностью данных организаций, а также для включения этих земель в фонд перераспределения.

## **§ 7. Право землевладения и землепользования граждан на землях сельскохозяйственного назначения**

### **7.1. Правовой режим земель, предоставленных для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства**

1. Фермерство - наиболее распространенная в мире форма частного предпринимательства в сфере сельскохозяйственного производства. В таких высокоразвитых странах, как США, Англия, Франция, Германия и др., до половины сельскохозяйственных земель используются фермерскими хозяйствами. С введением частной собственности на землю и развитием на этой базе рыночных отношений частное предпринимательство в сельском хозяйстве России также получило определенное развитие в виде крестьянских (фермерских) хозяйств.

Известно, что одним из главных условий, обеспечивающих устойчивое развитие сельского хозяйства, является концентрация основных средств производства, включая землю, до определенных экономически обоснованных пределов.

Именно по этим причинам фермерские хозяйства в Америке, Франции, Англии, Германии и др. странах развиваются и функционируют весьма успешно. Трудности развития фермерского хозяйства в России во многом связаны с несоблюдением этого условия.

Производство более половины сельскохозяйственной продукции в указанных странах обеспечивают наиболее крупные хозяйства площадью 150 - 200 и более гектаров. При этом форма собственности на землю не имеет существенного значения. Так, во Франции 51% сельскохозяйственных угодий используется арендаторами, а не собственниками, в США доля таких хозяйств, арендующих землю у других лиц или у государства, составляет 45%. В некоторых странах собственность на земли сельскохозяйственного назначения вообще отсутствует (Израиль, Нидерланды).

В настоящее время в России насчитывается более 260 тыс. крестьянских хозяйств со средним размером сельхозугодий в 43 га на одно хозяйство. При этом более 50% имели площадь землевладений до 20 га. Об уровне технической оснащенности и финансовой обеспеченности их в условиях экономической нестабильности в стране и говорить не приходится.

2. Правовые основы формирования крестьянских (фермерских) хозяйств как субъектов права на землю заложены в Федеральном законе "О крестьянском (фермерском) хозяйстве", принятом 11 июля 2003 г., а также ст. 81 ЗК РФ и ст. ст. 23, 257 ГК РФ.

В соответствии со ст. 1 Закона "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" крестьянское (фермерское) хозяйство (далее - фермерское хозяйство или КФХ) представляет собой объединение граждан, связанных родством или свойством, имеющих в общей собственности имущество и совместно осуществляющих производственную и иную хозяйственную деятельность (производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию

сельскохозяйственной продукции), основанную на их личном труде.

Фермерское хозяйство может быть образовано как группой лиц, так и отдельным лицом. Свою деятельность оно осуществляет без образования юридического лица. В тех случаях, когда КФХ образовано группой лиц, в качестве предпринимателя регистрируется его глава, остальные лица считаются его членами. КФХ наделены правом использования наемного труда.

Крестьянские хозяйства могут быть как семейными, т.е. образованными членами одной семьи или близкими родственниками, так и несемейными, партнерскими, т.е. образованными людьми, не являющимися членами одной семьи. Помимо граждан РФ права на создание фермерского хозяйства имеют иностранные граждане и лица без гражданства.

Практика показывает, что большинство действующих крестьянских хозяйств являются семейными, один из членов которых (как правило, глава семьи) становится главой хозяйства и индивидуальным предпринимателем. Главой КФХ может быть дееспособный гражданин, т.е. достигший совершеннолетнего возраста. В отличие от ранее действовавшего Закона о КФХ новый Закон не делает обязательным для главы КФХ условие наличия опыта работы в сельском хозяйстве либо прохождения специальной подготовки.

Членами фермерского хозяйства могут быть:

- из числа состоящих в родстве: супруги, их родители, дедушки и бабушки каждого из супругов, а также братья, сестры, дети и внуки супругов, достигшие 16 лет;

- граждане, не состоящие в родстве с главой КФХ, в количестве, не превышающем пяти человек в отдельно взятом фермерском хозяйстве.

Имущество крестьянского хозяйства принадлежит его членам на праве совместной собственности (ст. 257 ГК РФ), если договором или уставом не предусмотрено иное, которым оно отвечает по своим обязательствам. Глава хозяйства как зарегистрированный индивидуальный предприниматель несет дополнительную ответственность в том случае, если имущества хозяйства оказалось недостаточно для покрытия долгов.

Создание КФХ оформляется путем заключения специального соглашения, которое должно содержать ряд сведений, определенных законом, в том числе: о членах КФХ; об избрании главы КФХ и его функциях; о правах и обязанностях членов КФХ; о порядке распределения доходов; о порядке формирования имущества, - и иные сведения, перечень которых законом не ограничен.

Крестьянские хозяйства вправе вступать в союзы или ассоциации для совместного выполнения определенной производственной деятельности. Ассоциация действует на основании устава и не имеет статуса юридического лица. Вошедшие в нее крестьянские хозяйства не теряют хозяйственной и юридической самостоятельности и прав на свои земельные участки.

Крестьянское (фермерское) хозяйство может прекратить свое существование по разным причинам: по решению его членов, в связи с банкротством, на основании судебного решения и т.п.

Имущество КФХ, включая землю, в этом случае используется для погашения задолженности перед кредиторами и иными физическими и юридическими лицами, а оставшаяся его часть по желанию членов крестьянского хозяйства делится между ними или сохраняется в качестве общей собственности.

3. Земельные участки для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства могут предоставляться или приобретаться на праве собственности или аренды. В соответствии со ст. 20 ЗК РФ иметь земельный участок на праве бессрочного пользования КФХ не может.

Земельный участок крестьянского (фермерского) хозяйства может формироваться как за счет земельных долей граждан, прекращающих свое участие в общей долевой собственности на землю, так и путем предоставления земель из фонда перераспределения, а также в процессе совершения сделок купли-продажи, дарения, аренды и др. Предоставление земель из фонда перераспределения, т.е. в порядке приватизации, осуществляется по нормативам, устанавливаемым законодательством субъектов РФ. Оно же решает и вопрос

возмездности предоставления.

За гражданином, получившим земельный участок для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и имеющим жилой дом в населенном пункте, сохраняется приусадебный земельный участок при доме. По общему правилу имущество фермерского хозяйства, включая землю, принадлежит его членам на праве общей совместной собственности. Однако в соглашении об организации крестьянского (фермерского) хозяйства может быть установлено иное (ст. ст. 4, 6 ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве"). Это означает, что земельный участок крестьянского (фермерского) хозяйства может находиться и в долевой, и даже в частной собственности его членов.

При выходе из фермерского хозяйства одного из членов земельный участок и иные средства производства разделу не подлежат (п. 1 ст. 9 ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве").

Член КФХ в этом случае имеет право на денежную компенсацию, соразмерную его доле в праве общей собственности на имущество, в том числе на земельный участок.

Порядок распоряжения имуществом КФХ определяется учредительным соглашением. Как правило, оно осуществляется главой хозяйства. По сделкам, совершенным главой КФХ, фермерское хозяйство отвечает всем своим имуществом. Сделка, совершенная главой КФХ, считается совершенной в интересах фермерского хозяйства, если не доказано, что она (сделка) совершена в его (главы) личных интересах. Крестьянское (фермерское) хозяйство правомочно совершать все виды гражданско-правовых сделок с землей в соответствии с гражданским и земельным законодательством. Порядок совершения сделок с земельными участками рассмотрен в главе 6 настоящего учебника.

Общие права и обязанности членов крестьянского (фермерского) хозяйства определены ст. ст. 40 - 42 ЗК РФ: права самостоятельно хозяйствовать, использовать общераспространенные полезные ископаемые, возводить жилые и производственные постройки и др.

К обязанностям крестьянского хозяйства как субъекта права на землю относятся:

- использование земли в соответствии с целевым назначением, сохранение межевых и специальных знаков, осуществление природоохранных мероприятий, своевременная плата за землю и др. (ст. 42 ЗК РФ).

Помимо общих прав и обязанностей члены фермерского хозяйства вправе устанавливать по взаимному согласию внутренний распорядок хозяйства, дополнительные права и обязанности с учетом квалификации и хозяйственной необходимости, а также ответственность за неисполнение установленных обязанностей (ст. 15 ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве").

## **7.2. Правовой режим земель, предоставленных для ведения личного подсобного хозяйства**

Земельные отношения по поводу ведения личного подсобного хозяйства регулируются как нормами ЗК РФ (ст. ст. 33, 34, 81 и др.), так и нормами Федерального закона "О личном подсобном хозяйстве", принятого 7 июля 2003 г. (далее - Закон об ЛПХ).

Установлено, что личное подсобное хозяйство является особой формой предпринимательской деятельности граждан по производству и переработке сельскохозяйственной продукции.

Личное подсобное хозяйство (ЛПХ) ведется, как правило, членами одной семьи, но может вестись и отдельным гражданином.

Право на получение земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства имеют все совершеннолетние и дееспособные граждане, постоянно проживающие в сельской местности.

Гражданам, постоянно проживающим в городах и поселках городского типа, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут предоставляться для этих целей только при наличии свободных земель. В случае включения земель сельских поселений в городскую черту за гражданами, ведущими ЛПХ, это право

сохраняется.

Земельные участки для ЛПХ предоставляются органами местного самоуправления в собственность или в аренду по устанавливаемым ими же нормам. При предоставлении в аренду нормы могут и не устанавливаться. В пределах этих норм участки в собственность предоставляются, как правило, за плату. В постоянное (бессрочное) пользование земельные участки гражданам не предоставляются (ст. 20 ЗК РФ). Земельные участки, полученные гражданами на праве пользования или пожизненного наследуемого владения до вступления в силу Земельного кодекса РФ, сохраняются за ними на этом праве и в том размере, в каком они были предоставлены. При этом граждане могут приватизировать такие участки на безвозмездной основе. Выданные в разное время различные правоустанавливающие документы (государственные акты, свидетельства и др.) признаются действующими и имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Гражданам разрешается увеличивать размеры земельных участков, предоставленных им для ЛПХ, за счет своих земельных долей. В целях компактной застройки населенного пункта часть земельного участка может быть выделена за пределами его границ (полевой участок). Участок, расположенный при доме, считается приусадебным. Полевой земельный участок используется исключительно для производства сельскохозяйственной продукции без права возведения на нем зданий и строений.

Закон об ЛПХ вводит ограничение предельной площади земель, предоставляемых для этих целей на праве собственности и аренды. Такие нормы устанавливаются законом субъектов РФ. При этом превышающая норму часть земельного участка должна быть отчуждена в течение года со дня возникновения прав на этот участок, либо в этот же срок должна быть осуществлена государственная регистрация этих граждан в качестве индивидуальных предпринимателей или фермерского хозяйства.

Граждане, имеющие на праве собственности земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства, могут совершать с ними все предусмотренные законом сделки. Более подробно о порядке совершения сделок см. в главе 6 настоящего учебника.

Правовой режим использования указанных земельных участков определяется нормами ст. ст. 40 - 42 ЗК РФ. Часть участка может быть занята жилыми и хозяйственными постройками и сооружениями, остальная должна использоваться по целевому назначению (для производства с/х продукции). Гражданам, занимающимся личным подсобным хозяйством, предоставлено право использовать имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, а также торф, лес, водные объекты для различных внутривозрастных нужд.

Основной обязанностью правообладателей этих участков является рациональное и эффективное использование земли с учетом природоохранных требований. Несоблюдение этих обязанностей может послужить основанием для принудительного изъятия земельного участка (ст. ст. 44, 45 ЗК РФ).

Земельный участок, предоставленный для ведения личного подсобного хозяйства, может быть в установленном порядке изъят (выкуплен) для государственных или муниципальных нужд при условии согласия на это собственника земли и возмещения ему в полном объеме ее стоимости по договорной цене, а также всех убытков, включая упущенную выгоду.

В соответствии со ст. 7 Закона об ЛПХ органам государственной власти и органам местного самоуправления рекомендуется оказывать поддержку гражданам, ведущим ЛПХ, по вопросам переработки и сбыта продукции, формирования инфраструктуры обслуживания, в том числе путем создания кооперативов, а также по вопросам предоставления финансовых, материально-технических ресурсов.

### **7.3. Правовой режим земель, предоставленных для садоводства, огородничества и дачного строительства**

1. Садоводство, огородничество и дачное строительство являются одними из наиболее распространенных видов землевладения и землепользования граждан на землях

сельскохозяйственного назначения. Особенностью этих видов землевладения является то, что подавляющее большинство его субъектов - это граждане, проживающие в городах и поселках городского типа. Именно это обстоятельство придает определенную специфику земельным отношениям, возникающим в этой сфере. Эти отношения достаточно полно регулируются Законами "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан", который был принят 15 апреля 1998 г., и "О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества" (так называемый Закон о "дачной амнистии"), принятым 30 июня 2006 г.

Здесь следует сделать одну очень важную оговорку. Закон от 15 апреля 1998г. однозначно регулирует отношения всех видов некоммерческих объединений граждан: садоводческих, огороднических и дачных. Между тем земельные участки, предоставленные для ведения дачного хозяйства (дачного строительства), по своему целевому назначению вовсе не относятся к категории земель сельскохозяйственного назначения. Как уже было сказано выше, таковыми считаются земли, предоставленные или предназначенные для нужд сельского хозяйства и расположенные за чертой поселений (п. 1 ст. 77 ЗК РФ). Между тем дачный земельный участок - это участок, предоставленный гражданину или приобретенный им в целях отдыха и только с правом выращивать сельскохозяйственные культуры, т.е. с правом, которым гражданин может никогда не воспользоваться, что чаще всего на практике и случается. Кроме того, дачные поселки имеют все основные признаки населенных пунктов и всегда относились к таковым, а занятые ими земли - к землям населенных пунктов.

Рассматривая далее правовой режим земель указанных некоммерческих объединений граждан, следует иметь в виду сказанное выше, а также то важное обстоятельство, что в случае предоставления земельных участков для дачного строительства из земель сельскохозяйственного назначения требуется осуществить перевод последних в категорию земель населенных пунктов.

2. В соответствии с Законом от 15 апреля 1998г. организационно-правовая форма садоводческих, огороднических и дачных объединений граждан возможна в трех видах: товарищества, потребительские кооперативы и некоммерческие партнерства.

Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан могут создавать ассоциации (союзы) объединений (ст. 9 Закона от 15 апреля 1998г.), которые являются юридическими лицами и имеют целью создание благоприятных условий для производства, переработки и реализации продукции.

Закон предоставляет право и рекомендует органам исполнительной власти и органам местного самоуправления оказывать поддержку членам некоммерческих объединений граждан по вопросам налоговых и иных платежей, кредитования на льготных условиях, предоставления различных услуг агротехнического, энергетического, организационного и иного характера, землеустройства и т.п.

3. Земельные отношения членов некоммерческих объединений граждан регулируются нормами ст. ст. 12 - 35 Закона от 15 апреля 1998г. ("О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан"), а также Законом от 30 июня 2006г. (Закон о "дачной амнистии").

Предоставление земельных участков членам объединений осуществляется органами местного самоуправления по месту размещения объединения. Предоставленные ранее (до принятия ЗК РФ) участки на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования сохраняются за гражданами бессрочно, с правом бесплатной приватизации их по желанию граждан.

Нормы предоставления земельных участков для садоводства, огородничества и дачного хозяйства устанавливаются законодательством субъектов РФ с учетом норм, содержащихся в федеральных нормативно-правовых актах.

Закон устанавливает и ограничения права граждан на предоставление земельных участков для этих целей. Так, в соответствии с п. 3 ст. 13 Закона наличие у гражданина на

праве собственности, пожизненного наследуемого владения или бессрочного пользования садового, огородного или дачного земельного участка является основанием для отказа в предоставлении нового участка, если оно приведет к превышению установленных предельных норм предоставления.

Процесс предоставления земельных участков для целей садоводства, огородничества и дачного строительства можно условно разделить на два этапа:

1) выбор и предоставление зарегистрированному юридическому лицу (объединению) земельного участка для размещения садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения;

2) предоставление земельных участков в собственность членам объединений и объединениям как юридическим лицам.

На первом этапе органом местного самоуправления по месту проживания граждан формируется персональный состав членов объединения; им же устанавливается конкретный район возможного расположения и землеобеспеченности объединения и осуществляется его регистрация как юридического лица.

Предоставление общего земельного участка для размещения соответствующего объединения осуществляется решением органа местного самоуправления по месту размещения объединения. Общий земельный участок предоставляется объединению бесплатно в срочное пользование на период разработки и утверждения в установленном порядке проекта организации и застройки территории объединения. Проект заказывается администрацией объединения, утверждается органом местного самоуправления, предоставившим земельный участок, и переносится в натуру.

На этом заканчивается первый этап предоставления земель, и начинается процедура предоставления в собственность земельных участков конкретным членам объединения, а земель общего пользования (под дорогами, санитарными зонами, детскими площадками и т.п.) - в собственность объединений как юридических лиц.

Предоставление участков в собственность граждан и юридических лиц осуществляется решением органа местного самоуправления. При этом гражданам, как правило, участки предоставляются за плату, а объединениям как юридическим лицам - бесплатно.

Завершающим этапом предоставления земель является государственная регистрация прав на земельные участки.

4. Права и обязанности членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений могут быть общими, установленными ст. ст. 40 - 42 ЗК РФ, о которых уже упоминалось ранее, и специальными, установленными ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан".

К специальной группе правомочий садоводов, огородников и дачников относятся следующие.

1. Граждане вправе вести садоводство, огородничество и дачное хозяйство в индивидуальном порядке (ст. 8 Закона). Это означает, что гражданин, во-первых, получает земельный участок в собственность и, во-вторых, что член объединения может по своему желанию выйти из его состава для обособленного, т.е. вне рамок объединения, ведения садового, огородного или дачного хозяйства.

2. Граждане, ведущие садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке, вправе пользоваться объектами инфраструктуры и другим имуществом объединения на условиях, определяемых договорами, заключаемыми между этими гражданами и объединением как юридическим лицом. При этом гражданам не может быть в этом праве отказано, а размер платы не может превышать ее размера, установленного за пользование этим имуществом для членов объединения.

3. При отчуждении садового, огородного или дачного земельного участка граждане имеют право одновременно отчуждать приобретателю долю имущества общего пользования в размере целевых взносов.

4. Члены некоммерческого объединения в случае его ликвидации имеют право на

получение причитающейся им доли имущества общего пользования.

5. Члены объединения имеют право обращаться в суд с исками о признании недействительными решений общего собрания садоводов, огородников, дачников, а также решений правления и иных органов объединения, если в них содержатся положения, нарушающие их права и законные интересы.

6. Граждане, получившие земельные участки на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) или срочного пользования, в том числе аренды, вправе в индивидуальном порядке приватизировать указанные земельные участки на безвозмездной основе.

В Законе достаточно много внимания уделяется защите прав членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан и самих объединений как юридических лиц, а также ответственности за нарушение законодательства.

Закон устанавливает жесткую дисциплинарную, административную и уголовную ответственность должностных лиц государственных и муниципальных органов за нарушение земельного законодательства в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства. В частности, к административной ответственности должностные лица могут привлекаться за следующие нарушения земельного законодательства:

- нарушение установленных сроков рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков;
- сокрытие информации о наличии свободных земель;
- нарушение требований законодательства при отводе земельных участков;
- противоправные действия, повлекшие за собой самовольное занятие земель в границах объединений либо в зонах их размещения.

К уголовной ответственности должностные лица привлекаются за следующие нарушения законодательства:

- регистрация заведомо незаконных сделок с огородным, садовым или дачным участком;
- искажение учетных данных государственного земельного кадастра;
- умышленное занижение размеров платежей за землю.

В случаях, не влекущих за собой уголовной или административной ответственности, должностные лица, виновные в неисполнении или ненадлежащем исполнении своих обязанностей в связи с ведением гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства, подвергаются дисциплинарному взысканию в виде замечания, выговора, строгого выговора, увольнения с работы в порядке, установленном Трудовым кодексом РФ.

#### **7.4. Правовое регулирование отношений, объектом которых являются земельные доли**

Земельная доля, являясь долей в праве общей собственности на земельный участок, активно участвует в земельных правоотношениях, в том числе и в качестве самостоятельного объекта.

Правовой статус земельной доли и особенности правового регулирования отношений, объектом которых она является, установлены ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (далее - Закон об обороте земель).

Порядок владения и пользования земельным участком, находящимся в общей долевой собственности, устанавливается общим собранием участников долевой собственности (ст. 14 Закона об обороте земель).

Данная норма находится в состоянии коллизии со ст. 247 ГК РФ, которой установлено, что владение и пользование имуществом, находящимся в долевой собственности, осуществляются по соглашению всех ее участников, а при недостижении согласия - в порядке, устанавливаемом судом.

Однако практика применения правил ст. 247 ГК РФ показывает, что в этом случае появлялась возможность блокировать любые решения собственников при наличии хотя бы одного возражающего.

Необходимо отметить, что данная норма (упомянутая ст. 14 Закона об обороте земель) касается установления порядка владения и пользования общим участком, но не распоряжения им. То есть при этом могут решаться организационные, управленческие, технологические, технические, экономические и иные вопросы, кроме вопросов распоряжения, т.е. определения юридической судьбы участка или его частей.

Что касается порядка распоряжения земельным участком, находящимся в общей долевой собственности, то он установлен ст. 12 Закона об обороте земель и существенно отличается от того порядка распоряжения недвижимым имуществом, находящимся в долевой собственности, который установлен ст. ст. 250 и 246 ГК РФ.

Во-первых, упомянутая статья Закона об обороте земель разграничивает случаи, когда в качестве объекта отношений выступает сама земельная доля или участок, выделенный в счет доли в натуре.

Установлено, что участник долевой собственности вправе совершать следующие сделки с земельной долей без выдела земельного участка в счет доли:

- завещать свою долю;
- внести ее в уставный капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности;
- передать долю в доверительное управление;
- 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.

Все другие случаи оборота с участием земельных долей осуществляются только с выделением земельного участка в счет земельной доли в натуре.

Во-вторых, вопреки положениям ст. 246 ГК РФ о порядке распоряжения имуществом, находящимся в общей долевой собственности (только при согласии всех ее участников), Закон об обороте земель (ст. 12) устанавливает, что данная форма (ст. 246 ГК РФ) может быть применена к сделкам с долями в праве общей собственности на землю лишь в тех случаях, когда участников долевой собственности не более пяти человек.

Если же участников долевой собственности насчитывается более пяти человек, то применяются правила ст. 14 Закона об обороте земель, которые были рассмотрены выше, применительно к порядку принятия решений о владении и пользовании земельным участком, находящимся в долевой собственности.

2. Закон об обороте земель устанавливает новый порядок выдела земельных участков в счет земельных долей (ст. 13), который отличается в лучшую сторону от действовавшего ранее порядка выдела.

В соответствии с п. 1 ст. 13 Закона участник долевой собственности вправе требовать выдела земельного участка в счет принадлежащей ему земельной доли для создания и расширения личного подсобного хозяйства и крестьянского (фермерского) хозяйства, а также для передачи земельного участка в аренду и совершения иных сделок с ним. С этой целью заинтересованное в выделе участка лицо обязано письменно уведомить об этом других собственников с указанием предполагаемого местоположения выделяемого участка. Предложение о местоположении земельного участка считается согласованным, если на него не поступили возражения от других собственников в течение месяца со дня уведомления об этом. При этом размер выделяемого в натуре участка с учетом качества земли регулируется его кадастровой стоимостью и может быть больше и меньше размера, указанного в правоустанавливающем документе.

Споры о местоположении выделенного земельного участка и его размере разрешаются участниками долевой собственности с использованием согласительных процедур, порядок проведения которых устанавливается Правительством РФ. В случае недостижения согласия споры рассматриваются в судебном порядке.

3. Закон об обороте земель предусматривает правовую ответственность участников общей долевой собственности за нерациональное использование или неиспользование

сельскохозяйственных земель по целевому назначению. Так, п. 3 ст. 13 названного Закона установлено, что не используемая в течение двух лет часть находящегося в долевой собственности земельного участка может быть по требованию органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления выделена в самостоятельный участок для принятия мер по вовлечению его в сельскохозяйственный оборот и повышению экономической эффективности его использования. При этом субъект РФ или муниципальное образование вправе ходатайствовать перед судом о признании за ними права собственности на указанный земельный участок.

Статья 17 Закона обязывает участников долевой собственности обеспечить установление на местности границ земельных участков, находящихся в общей собственности, что способствовало бы улучшению управления ими хозяйственной эксплуатацией земель. К сожалению, финансовые возможности не позволяют собственникам долей реализовывать данное требование Закона. Земельные участки, находящиеся в долевой собственности, а также части этих участков, не востребованные их собственниками или не используемые по целевому назначению, во многих случаях не ограничены в натуре, что является причиной многочисленных нарушений земельного законодательства.

### **§ 8. Прекращение прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения**

Прекращение прав на земельный участок сельскохозяйственного назначения осуществляется в основном в соответствии с общими правилами, установленными земельным законодательством.

Основаниями для прекращения прав на землю служат:

- сделки по отчуждению земельных участков (купля-продажа, дарение, мена, наследование);
- изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд;
- конфискация земельного участка на основании судебного решения;
- принудительное прекращение прав на земельные участки в случае ненадлежащего их использования;
- добровольный отказ от прав на земельный участок.

Все перечисленные основания и порядок прекращения прав на землю предусмотрены соответствующими статьями Земельного и Гражданского кодексов РФ. Закон об обороте земель лишь несколько конкретизирует основания и порядок принудительного изъятия сельскохозяйственных земель.

В частности, Законом об обороте устанавливается исчерпывающий перечень случаев, которые следует квалифицировать как ненадлежащее использование земель (п. 1 ст. 6). К ним отнесены:

- использование земель не в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием;
- использование земельных участков способами, приводящими к деградации, засорению, загрязнению, захламлению земель; отравлению, порче, уничтожению почвенного плодородия.

Законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" предусмотрен особый порядок прекращения права собственности на землю лиц, суммарная площадь которых превышает установленную предельную норму. Установлено, что превышающая норму часть земельного участка должна быть отчуждена самим собственником в течение года со дня вступления в силу Закона (п. 1 ст. 5). В случае нарушения собственником указанных требований Закона сверхнормативная часть земельного участка подлежит отчуждению принудительно по судебному решению. При отсутствии покупателя земельный участок выкупается органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления.

### **§ 9. Особенности изменения правового режима земель сельскохозяйственного назначения**

Перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, связанных:

- 1) с консервацией земель;
- 2) созданием особо охраняемых природных территорий или с отнесением земель к землям природоохранного, историко-культурного, рекреационного и иного особо ценного назначения;
- 3) установлением или изменением черты населенных пунктов;
- 4) с размещением промышленных объектов на землях, кадастровая стоимость которых не превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), а также на других землях и с иными несельскохозяйственными нуждами при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов;
- 5) включением непригодных для осуществления сельскохозяйственного производства земель в состав земель лесного фонда, земель водного фонда или земель запаса;
- 6) строительством дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, железнодорожных линий и других подобных сооружений (далее - линейные объекты), при наличии утвержденного в установленном порядке проекта рекультивации части сельскохозяйственных угодий, предоставляемой на период осуществления строительства линейных объектов;
- 7) выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов;
- 8) добычей полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации земель;
- 9) размещением объектов социального, коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, образования, при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов.

Перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на 50 и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), и особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий в другую категорию не допускается, за исключением случаев, указанных в п. п. 3, 6, 7 вышеприведенного перечня.

## **Глава 16. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ**

### **§ 1. Общая характеристика земель населенных пунктов и их правового режима**

1. Землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов.

Советское земельное законодательство носило ярко выраженный аграрный уклон и не уделяло достаточного внимания развитию законодательства об использовании земель населенных пунктов. В то же время процессы активной урбанизации в нашей стране насчитывают полтора десятилетия, и спрос на развитие градостроительного законодательства очень велик. В отечественном праве развитие градостроительного законодательства начинается принятием в 1995г. Основ градостроительного законодательства. В настоящее время действует второй по счету Градостроительный кодекс РФ, вступивший в силу 1 января 2005г.

Влияние градостроительного законодательства на земельное право в последнее время усиливается. Большое количество норм Градостроительного кодекса распространяется не только на земли населенных пунктов, но и на земли иных категорий. Более того, соблюдение градостроительных требований является обязанностью любого собственника земельного участка.

2. Ключевым понятием, определяющим земли населенных пунктов, является понятие

границ населенных пунктов. 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.

Установлением или изменением границ населенных пунктов является:

1) утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования;

2) 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 и Санкт-Петербурга осуществляется по решению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

## **§ 2. Состав градостроительной документации**

В качестве универсального и единого градостроительного документа выступает генеральный план соответствующей административной единицы. В составе генерального плана выделяют следующие элементы:

- **материалы территориального планирования.** Территориальное планирование направлено 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.

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 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 и иные виды территориальных зон.

В состав жилых зон могут включаться зоны:

- 1) застройки индивидуальными жилыми домами;
- 2) застройки малоэтажными жилыми домами;
- 3) застройки среднеэтажными жилыми домами;
- 4) застройки многоэтажными жилыми домами;
- 5) жилой застройки иных видов.

3. В жилых зонах допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, объектов дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду. В состав жилых зон могут включаться также территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства.

В состав общественно-деловых зон могут включаться:

- 1) зоны делового, общественного и коммерческого назначения;
- 2) зоны размещения объектов социального и коммунально-бытового назначения;
- 3) зоны обслуживания объектов, необходимых для осуществления производственной и предпринимательской деятельности;
- 4) общественно-деловые зоны иных видов.

Общественно-деловые зоны предназначены для размещения объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, социального и коммунально-бытового назначения, предпринимательской деятельности, объектов среднего профессионального и высшего профессионального образования, административных, научно-исследовательских учреждений, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, объектов делового, финансового назначения, иных объектов, связанных с обеспечением жизнедеятельности граждан.

В перечень объектов капитального строительства, разрешенных для размещения в общественно-деловых зонах, могут включаться жилые дома, гостиницы, подземные или многоэтажные гаражи.

В состав производственных зон, зон инженерной и транспортной инфраструктур могут включаться:

- 1) коммунальные зоны - зоны размещения коммунальных и складских объектов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, объектов транспорта, объектов оптовой торговли;
- 2) производственные зоны - зоны размещения производственных объектов с различными нормативами воздействия на окружающую среду;
- 3) иные виды производственной, инженерной и транспортной инфраструктур.

Производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур предназначены для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, объектов инженерной и транспортной инфраструктур, в том числе сооружений и коммуникаций железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и

трубопроводного транспорта, связи, а также для установления санитарно-защитных зон таких объектов в соответствии с требованиями технических регламентов.

В состав зон сельскохозяйственного использования могут включаться:

1) зоны сельскохозяйственных угодий - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.);

2) зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

В состав территориальных зон, устанавливаемых в границах населенных пунктов, могут включаться зоны сельскохозяйственного использования (в том числе зоны сельскохозяйственных угодий), а также зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

В состав зон рекреационного назначения могут включаться зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

В состав территориальных зон могут включаться зоны особо охраняемых территорий. В зоны особо охраняемых территорий могут включаться земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение.

В состав зон специального назначения могут включаться зоны, занятые кладбищами, крематориями, скотомогильниками, объектами размещения отходов потребления и иными объектами, размещение которых может быть обеспечено только путем выделения указанных зон и недопустимо в других территориальных зонах.

В состав территориальных зон могут включаться зоны размещения военных объектов и иные зоны специального назначения.

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;

- **проект планировки территории.** Подготовка проекта планировки территории осуществляется для 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.

2. 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.

### **§ 3. Правовой режим пригородных зон**

Пригородная зона - это территория, расположенная по периметру границы населенного пункта и предназначенная для перспективного развития населенного пункта и для размещения хозяйственной и социальной инфраструктуры.

Границы пригородной зоны определяются при разработке генерального плана или проекта планировки и застройки населенного пункта.

В состав пригородных зон могут включаться земли, находящиеся за пределами черты городских поселений, составляющие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию и не входящие в состав земель иных поселений.

В пригородных зонах выделяются территории сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города.

Границы и правовой режим пригородных зон, за исключением пригородных зон городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, утверждаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации. Границы и правовой режим пригородных зон городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются и изменяются федеральными законами.

В составе пригородных зон могут выделяться зеленые зоны, которые выполняют санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции и в границах которых запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на окружающую среду.

Допускается использование земельных участков из состава земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения, на которых расположены зеленые зоны, в целях строительства, реконструкции и эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов, а также по решению Правительства Российской Федерации в целях строительства, реконструкции и эксплуатации аэродромов.

### **§ 4. Особенности изменения правового режима земель населенных пунктов**

Ключевым понятием, определяющим особенности изменения целевого назначения данной категории земель, является граница населенного пункта. В пределах границы населенных пунктов не может быть земель других категорий, кроме земель населенных пунктов.

Установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов либо исключение земельных участков из состава земель населенных пунктов являются переводом земель населенных пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов.

В настоящее время есть два вида действий в отношении границ населенных пунктов.

1. Включение земель в границы населенных пунктов и изменение границ населенных пунктов.

2. Включение в границы осуществляется в рамках территориального планирования, когда определяется и устанавливается граница городского округа либо городского или сельского поселения. В этом случае любые участки других категорий при включении

изменяют свое целевое назначение на "земли населенных пунктов". В соответствии со ст. 4 Закона "О введении в действие Градостроительного кодекса РФ" данная деятельность относится к компетенции органов государственной власти субъектов Федерации. При этом не имеет значения, в чьей собственности находятся включаемые земельные участки, - решение принимают органы государственной власти субъектов РФ. Единственные два исключения из данного правила связаны с землями лесного фонда и обороны, которые включаются в границы населенных пунктов по согласованию с территориальным управлением Рослесхоза или КЭУ (квартирно-эксплуатационным управлением) штаба военного округа соответственно.

Изменение границ населенных пунктов осуществляется в отношении уже установленных и утвержденных границ. В этом случае решение об изменении границ принимает Министерство регионального развития РФ путем внесения изменений в документы территориального планирования.

## **Глава 17. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ТРАНСПОРТА, СВЯЗИ, РАДИОВЕЩАНИЯ, ТЕЛЕВИДЕНИЯ, ИНФОРМАТИКИ, ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ЭНЕРГЕТИКИ, ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ И ИНОГО СПЕЦИАЛЬНОГО НАЗНАЧЕНИЯ &lt;1&gt;**

-----  
&lt;1&gt; Далее - промышленности и иного специального назначения.

### **§ 1. Общая характеристика правового режима земель промышленности и иного специального назначения**

К землям промышленности и иного специального назначения относятся земли, расположенные за границей населенных пунктов и предоставленные в установленном порядке предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам в пользование или приобретенные ими в собственность или аренду для обеспечения деятельности организаций и объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, обороны, безопасности и осуществления иных специальных задач.

Земли промышленности и иного специального назначения, занятые федеральными объектами (информатики, связи, энергетики, путей сообщения, обороны и др.), являются федеральной собственностью; занятые объектами субъектов РФ или муниципальными объектами относятся соответственно к собственности субъектов или муниципальной собственности.

Главная отличительная черта правового режима земель данной категории заключается в том, что их основное целевое назначение - служить пространственным базисом для размещения объектов и сооружений различного хозяйственного и специального назначения. Отсюда вытекают и соответствующие требования к этим землям как с точки зрения их размеров, так и с точки зрения особенностей их качественного состояния и хозяйственного использования.

Другая особенность правового режима этих земель связана с вредоносным характером производственной деятельности расположенных на них предприятий, что во многих случаях требует создания специальных защитных конструкций. В качестве таковых чаще всего используются пространственные разрывы (защитные зоны), занятые многолетними насаждениями, в пределах которых устанавливается особый режим использования земель, позволяющий нейтрализовать или существенно ослабить вредоносное воздействие этих предприятий на окружающую среду.

В то же время многие из промышленных объектов, особенно линейные (дороги, электрические линии, линии связи и др.), сами нуждаются в охране и защите от вредного воздействия окружающей природной среды (от снежных заносов, оползней, неустойчивости грунтов, эрозионных процессов и т.п.). С этой целью создаются специальные охранные зоны, размеры, содержание и характер использования которых определяются особенностями и

потребностями охраняемых объектов.

Порядок использования земель этой категории регулируется во многом специальными нормативными актами: отраслевыми уставами, положениями, а также целенаправленными специальными постановлениями Правительства РФ. Значительная их часть не обновлялась в процессе земельной реформы и продолжает действовать в той части, в которой они не противоречат действующему законодательству.

## **§ 2. 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 разделе 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.

### **§ 3. Право недропользования и правовой режим земель добывающей промышленности**

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. В этой связи следует отличать недра от полезных ископаемых, которые могут не только 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 (см. Инструкцию по оформлению горных отводов для разработки полезных ископаемых, утвержденную Приказом МПР от 7 февраля 1998г. N 56). Все полезные ископаемые подразделяются на два вида: общераспространенные (песок, глина, камень, гравий, гипс, известь и др.) и необщераспространенные (рудные и нерудные; твердые, жидкие, газообразные). Такое 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 Государственный комитет РФ по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору (Госгортехнадзор РФ).

## 2. Право недропользования.

В соответствии со ст. 6 Закона "О недрах" &lt;1&gt; 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.

-----  
&lt;1&gt; Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 16. Ст. 834.

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.

3. Порядок предоставления земельных участков для недропользования и порядок использования этих участков регулируются как нормами земельного законодательства (ст. ст. 30 - 32 ЗК РФ), так и нормами горного законодательства (ст. 11 Закона о недрах, Инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений, утвержденная Постановлением Федерального горного и промышленного надзора РФ от 11 сентября 1996 г., и др.). 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 Госгортехнадзора 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.

4. 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.

#### **§ 4. 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. N 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.

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.

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. N 611.

Приказом Министерства транспорта РФ от 6 августа 2008 г. N 126 утверждены нормы отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также нормы расчета охранной зоны железных дорог. При определении ширины полосы отвода учитываются следующие условия и факторы: конфигурация (поперечное сечение) земельного 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 вечномёрзлых 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 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 единого хозяйствующего субъекта (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. N 264.

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 ставку земельного налога на земельные участки, расположенные на полосах отвода железных дорог.

## **§ 5. 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, регулирующими правовой режим указанных земель, являются Правила установления и использования придорожных полос федеральных дорог общего пользования, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 1998 г. N 1420.

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 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, косогорах, 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 РФ, дорожной службой, архитектурной службой и т.п.

#### **§ 6. Правовой режим земель водного транспорта**

1. 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.

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.

Ведомственное управление землями этой категории осуществляется Министерством морского флота.

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 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.

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 сделок отчуждения. Их права и обязанности как землепользователей определены ст. ст. 40 - 42 ЗК РФ. В соответствии со ст. 6 ВК РФ 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;
- 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.

#### **§ 7. Правовой режим земель воздушного транспорта**

Правовой режим земель воздушного транспорта установлен Воздушным кодексом РФ, принятым 19 марта 1997 г.

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, запрещается размещение мест концентрированных выбросов

пищевых отходов, строительство звероводческих ферм, скотобоен 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.

#### **§ 8. 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. &lt;1&gt;. Земельные участки для нужд, связанных с трубопроводным хозяйством, предоставляются:

-----  
&lt;1&gt; СЗ СССР. 1978. N 13. Ст. 510 - 512.

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 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.

#### **§ 9. 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. Правовой режим электрических сетей и линий связи имеет много общего, поэтому целесообразно рассматривать их одновременно. Правовое положение этих земель определяется следующими нормативными актами:

а) Правилами охраны электрических сетей напряжением до 1000 вольт, утвержденными

Постановлением СМ СССР от 11.09.1979 &lt;1&gt;;

-----  
&lt;1&gt;; СЗ СССР. 1979. N 42. Ст. 491 - 492.

б) Правилами охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт, утвержденными Постановлением СМ СССР от 26.03.1984 &lt;1&gt;;

-----  
&lt;1&gt;; СЗ СССР. 1984. N 9. Ст. 443 - 444.

в) Правилами охраны линий связи, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 9 июля 1995 г. &lt;1&gt;;.

-----  
&lt;1&gt;; СЗ СССР. 1995. N 20. Ст. 616 - 618.

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 напряжения 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 напряжения 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.

#### **§ 10. Правовой режим земель, предоставленных для нужд обороны, безопасности и иного специального назначения**

1. 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.

2. 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. N 176 &lt;1&gt;.

-----  
&lt;1&gt;; СЗ СССР. 2006. N 12. Ст. 510 - 513.

3. 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. "О государственной границе". В пограничную полосу включаются: полоса местности шириной до 5 км вдоль государственной границы на суше, морского побережья и пограничных рек. Упомянутый Закон определяет 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 упомянутого Закона определяет общие рамки полномочий 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.

#### **§ 11. Особенности изменения правового режима земель промышленности и иного специального назначения**

Перевод земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения (далее - земли промышленности и иного специального назначения) или земельных участков в составе таких земель в другую категорию осуществляется без ограничений.

Перевод земель промышленности и иного специального назначения или земельных участков в составе таких 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 связанная с нарушением почвенного слоя деятельность, в другую категорию допускается только после восстановления нарушенных земель в соответствии с утвержденным проектом рекультивации земель, за исключением случаев, если такой перевод осуществляется по ходатайству исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления.

### **Глава 18. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДА**

#### **§ 1. Общая характеристика правового режима земель водного фонда**

В соответствии с Водным кодексом РФ 2006г. водный фонд представляет собой совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации (ст. 1).

Водные объекты, в свою очередь, понимаются как природные или искусственные водоемы, водотоки и иные объекты, постоянное или временное сосредоточение вод в которых характеризуется определенным уровнем, расходом и объемом воды (водным режимом). Согласно понятию, существовавшему в ВК РФ 1995 г., воды - это вся вода, находящаяся в водных объектах.

Таким образом, водный объект представляет собой земли, покрытые водами, что обуславливает особенности правового режима земель водного фонда.

Все водные объекты в зависимости от их водного режима, физико-географических, морфометрических (количественные характеристики рельефа суши и дна) и других

особенностей подразделяются на поверхностные водные объекты и подземные водные объекты.

К поверхностным водным объектам относятся: 1) моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие); 2) водотоки (реки, ручьи, каналы); 3) водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища); 4) болота; 5) природные выходы подземных вод (родники, гейзеры); 6) ледники, снежники.

Правовой режим подземных вод регулируется законодательством о недрах.

Важное значение для осуществления правового режима земель водного фонда имеет установление их границ. Согласно ст. 5 ВК РФ поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии, которая и является границей водного объекта.

Береговая линия (граница водного объекта) определяется для: 1) моря - по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения уровня воды - по линии максимального отлива; 2) реки, ручья, канала, озера, обводненного карьера - по среднесезонному уровню вод в период, когда они не покрыты льдом; 3) пруда, водохранилища - по нормальному подпорному уровню воды; 4) болота - по границе залежи торфа на нулевой глубине.

Береговая линия отделяет земли водного фонда от земель иных категорий, при этом разграничивает распределение норм, регулирующих правила использования, охраны, управления и т.п. различных по целевому назначению земель. Практическое значение установления границ водного объекта выражается в присвоении ему одного из элементов индивидуализации, позволяющего идентифицировать конкретный водный объект. При этом законодатель устанавливает необходимость определения береговой полосы и водоохраных зон именно от береговой линии водного объекта.

В целях правового регулирования земли водного фонда классифицируются по нескольким основаниям: техническим (занятые сооружениями или свободные от них); форме собственности (государственная - РФ, субъектов РФ; муниципальная; частная); по условиям доступа (объекты общего пользования и обособленного пользования).

По техническому признаку к землям водного фонда относятся земли (ст. 102 ЗК РФ): покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, и занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах.

Правовой режим земель первой категории, непосредственно покрытых водой, регулируется нормами земельного и водного законодательства.

Правовой режим второй категории земель водного фонда, занятых гидротехническими и иными сооружениями (для водоснабжения, мелиорации и т.п.), регулируется ЗК РФ, иными специальными законами и нормативными правовыми актами. Вопросы права собственности на указанные сооружения регламентируются гражданским законодательством; условия и порядок эксплуатации указанных сооружений как орудий водопользования регламентируются водным законодательством.

По форме собственности земли водного фонда имеют особенность, заключающуюся в принципе федеральной государственной собственности на объекты водного фонда, за исключением прудов и обводненных карьеров, которые могут находиться соответственно в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления, частной собственности физических или юридических лиц.

Право собственности Российской Федерации распространяется на земельные участки, в пределах которых находятся:

- все водные объекты в пределах государственной границы РФ, за исключением прудов и обводненных карьеров, которые согласно Водному кодексу РФ могут находиться в иных формах собственности;

- пруды и обводненные карьеры, если они находятся на территориях двух и более субъектов Российской Федерации.

В собственности субъектов РФ могут находиться земельные участки, в границах которых расположены пруды и обводненные карьеры, если указанные водные объекты:

- находятся на территории одного субъекта РФ;
- находятся на территориях двух и более муниципальных районов, городских округов;
- указанные земельные участки отнесены федеральными законами к собственности субъектов РФ.

Земельные участки, в границах которых расположены пруды и обводненные карьеры, являются собственностью муниципальных районов, если они:

- не находятся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, граждан, юридических лиц;
- находятся на территориях двух и более поселений;
- находятся на территориях муниципальных районов вне границ поселений.

Земельные участки, в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, являются собственностью поселений, городских округов, если они:

- не находятся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных районов, граждан, юридических лиц;
- расположены в границах поселений, городских округов.

По условиям доступа водные объекты подразделяются на объекты общего пользования и обособленного пользования. Водными объектами общего пользования, т.е. общедоступными водными объектами, являются поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Каждый гражданин, в том числе иностранный гражданин, лицо без гражданства, вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено водным законодательством РФ.

Водные объекты, находящиеся в частной собственности физических и юридических лиц, могут быть общедоступными по решению собственника данного водного объекта. Это правило выводится из п. 1 ст. 262 ГК РФ, в силу которого, если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику.

Согласно Федеральному закону от 3 июня 2006 г. N 73-ФЗ "О введении в действие Водного кодекса РФ" (ст. 9) водные объекты исключены из состава объектов недвижимости. В качестве объектов вещных и обязательственных прав, в том числе возникающих из гражданско-правовых сделок, они могут выступать только в составе земельных участков. Статья 8 ВК РФ установила прямой запрет на отчуждение водных объектов без отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены. Такие земельные участки разделу не подлежат, если в результате их раздела требуется раздел водного объекта. Законодательство четко установило, что в этом случае идет речь о прудах и обводненных карьерах, так как только данные водные объекты могут быть объектами гражданско-правовых сделок. Право собственности на земельные участки, в границах которых расположены водные объекты, определяет и право собственности на данные водные объекты.

Приватизация, т.е. отчуждение из государственной или муниципальной собственности (разгосударствление), земельных участков, на которых находятся водные объекты, регламентируется не водным, а земельным законодательством (ст. 3 Федерального закона от 21 декабря 2001г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества", п. 2.1 Указа Президента РФ от 24 декабря 1993г. N 2284 (ред. от 15.09.2008) "О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ".

В пункте 2 ст. 261 "Земельный участок как объект права собственности" ГК РФ предусмотрено, что, "если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения" (в ред. ФЗ от 4 декабря 2006г. N 201-ФЗ).

Не допускается приватизация земельных участков в случаях (п. 4 ст. 28 ЗК РФ):

- изъятия земельных участков из оборота;
- ограничения земельных участков в обороте, за исключением случаев, установленных федеральными законами;
- установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков;
- резервирования земель для государственных или муниципальных нужд.

Ограничены в обороте, а следовательно, не подлежат приватизации без установления такого разрешения на уровне федерального закона находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки (ст. 27 ЗК РФ):

- в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности (пп. 3 п. 5 в ред. Федерального закона от 3 июня 2006г. N 73-ФЗ);
- расположенные под объектами гидротехнических сооружений (пп. 10 п. 5);
- в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (пп. 14 п. 5 введен Федеральным законом от 19.06.2007 N 102-ФЗ).

Запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с ВК РФ, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования (согласно п. 8 ст. 27 ЗК РФ, введенному Федеральным законом от 3 июня 2006г. "О введении в действие Водного кодекса РФ" N 73-ФЗ, в ред. Федерального закона от 19 июня 2007г. "О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса РФ и ст. 27 Земельного кодекса РФ" N 102-ФЗ).

Земельные участки, расположенные под объектами гидротехнических сооружений, на основании пп. 10 п. 5 ст. 27 ЗК РФ ограничиваются в обороте и не предоставляются в частную собственность в соответствии с п. 2 ст. 27 ЗК РФ, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Федеральный закон от 21 июля 1997г. N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" предполагает возможным нахождение гидротехнических сооружений в собственности РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, физических лиц или юридических лиц независимо от организационно-правовой формы. Следовательно, юридическим и физическим лицам - собственникам гидротехнических сооружений такие земельные участки предоставляются на ином вещном праве, производном от права собственности, в соответствии с земельным законодательством. Однако, если гидротехническое сооружение построено за счет финансирования физическим и юридическим лицами на землях, находящихся в частной собственности этих лиц, право частной собственности распространяется и на земельный участок, и на гидротехнический объект в целом.

Запрет на приватизацию земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования (п. 8 ст. 27 ЗК РФ) необходимо рассматривать с учетом того, что земельные участки (территории) общего пользования выделяются в составе земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности (п. 1 ст. 262 ГК РФ), садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан (п. 4 ст. 11.4 ЗК РФ), населенных пунктов (п. 12 ст. 85 ЗК РФ, ст. 1 ГрК РФ), а также во взаимосвязи с п. 1 ст. 36 ЗК РФ, согласно которому граждане и юридические лица - собственники зданий, строений, сооружений имеют исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков. Следовательно, если на таком земельном участке располагается пруд или обводненный карьер, исключительное право на приватизацию земельного участка, принадлежащее собственникам зданий, строений, сооружений, распространяется и на участок под данным водным объектом.

В пункте 2 ст. 28 ЗК РФ установлено, что предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату; бесплатно - только в случаях, прямо

предусмотренных федеральными законами и законами субъектов РФ. Иностранцы граждане, юридические лица и лица, не имеющие гражданства, могут претендовать на предоставление таких земельных участков только за плату.

Таким образом, современное земельное право не допускает нахождения в частной собственности, в том числе приобретения в порядке приватизации, земельных участков не только под водными объектами, но и в предусмотренных законом случаях находящихся в зонах охраны водных объектов, за исключением прудов и обводненных карьеров, находящихся вне границ территорий общего пользования.

Основания и порядок перевода земель водного фонда или земельных участков в составе таких земель в другую категорию, а также особенности перевода земель другой категории или земельных участков в составе таких земель в земли водного фонда регламентируются Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую".

## **§ 2. Государственное управление землями водного фонда**

В настоящее время государственное управление в области использования и охраны вод осуществляется в соответствии с общей системой государственного управления природными ресурсами. Оно подразделяется на общее и ведомственное. Общее государственное управление осуществляется: а) органами общей компетенции (Президент РФ, Правительство РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления); б) органами специальной компетенции (Министерство природных ресурсов и экологии РФ и находящиеся в его ведении Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства, их территориальные органы межрегионального уровня в каждом федеральном округе и регионального и межрегионального уровней в каждом субъекте РФ).

Ведомственное управление землями водного фонда осуществляется соответствующими министерствами по различным отраслям экономики (Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство транспорта РФ, Федеральная служба по экологическому, техническому и атомному надзору и т.д.).

К полномочиям органов специальной компетенции (Министерства природных ресурсов и экологии РФ, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства, Федерального агентства по недропользованию и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования), в частности, относятся:

- осуществление контрольных и надзорных функций за использованием и охраной водных объектов на соответствующей территории;
- деятельность по осуществлению государственного водного реестра;
- разработка и организация деятельности по рациональному использованию водных объектов;
- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия на водные объекты и ликвидация его последствий;
- осуществление иных функций по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ.

## **§ 3. Правовая охрана водных объектов**

Глава 6 Водного кодекса РФ, осуществляя специальное природоохранное правовое регулирование, непосредственно посвящена охране отдельных видов водных объектов.

Как установлено в ст. 55 ВК РФ, мероприятия по охране водных объектов, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, а также меры по ликвидации последствий указанных явлений должны осуществлять собственники водных объектов, находящихся в частной собственности, исполнительные органы государственной федеральной власти в отношении водных объектов, находящихся в федеральной

собственности, органы исполнительной власти субъектов РФ в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов РФ, и органы местного самоуправления в отношении водных объектов, находящихся в муниципальной собственности.

Как указывалось выше, полномочия органов государственной федеральной власти в данной сфере переданы органам государственной власти субъектов РФ, за исключением водоемов, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов РФ и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов РФ. Перечень таких водоемов (обычно это водохранилища) утвержден распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. N 2054-р.

В порядке осуществления охраны водных объектов от негативного воздействия хозяйственной или иной деятельности человека Водный кодекс РФ устанавливает специальные охранные зоны:

- береговая полоса водных объектов общего пользования;
- водоохранные зоны;
- прибрежная полоса.

В соответствии со ст. 6 Водного кодекса береговая полоса представляет собой полосу земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования и предназначена для общего пользования. Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет 20 м, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем 10 км, ширина береговой полосы которых составляет 5 м.

Береговая полоса болот, ледников, снежников, природных выходов подземных вод (родников, гейзеров) и иных предусмотренных федеральными законами водных объектов не определяется.

Каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.

В соответствии с п. 8 ст. 27 Земельного кодекса РФ, введенным Федеральным законом от 3 июня 2006г. N 73-ФЗ, в ред. Федерального закона от 19 июня 2007г. N 102-ФЗ, запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом РФ, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования.

Статья 65 Водного кодекса РФ устанавливает понятие водоохранных зон. Водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира.

Водоохранные зоны были исключены из состава земель водного фонда, и сегодня могут относиться к другим категориям земель. При этом правовой режим водоохранных зон, установленный ВК РФ, ограничивает использование земель других категорий (например, сельскохозяйственных), прилегающих к водным объектам.

Ширина водоохранной зоны морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ за пределами территорий городов и других поселений устанавливается от соответствующей береговой линии. При наличии ливневой канализации и набережных ширина водоохранной зоны на таких территориях устанавливается от парапета набережной.

Ширина водоохранной зоны на территориях поселений при наличии ливневой канализации и набережных устанавливается от парапета набережной. При отсутствии набережной ширина водоохранной зоны измеряется от береговой линии.

Ширина водоохранной зоны рек или ручьев устанавливается от их истока для рек или ручьев протяженностью:

- 1) до 10 км - в размере 50 м;
- 2) от 10 до 50 км - в размере 100 м;
- 3) от 50 км и более - в размере 200 м.

Для реки, ручья протяженностью менее 10 километров от истока до устья водоохранная зона совпадает с прибрежной защитной полосой. Радиус водоохранной зоны для истоков реки, ручья устанавливается в размере пятидесяти метров.

Ширина водоохранной зоны озера, водохранилища, за исключением озера, расположенного внутри болота, или озера, водохранилища с акваторией менее 0,5 квадратного километра, устанавливается в размере 50 метров.

Водоохранные зоны магистральных или межхозяйственных каналов совпадают по ширине с полосами отводов таких каналов. Водоохранные зоны рек, их частей, помещенных в закрытые коллекторы, не устанавливаются.

В границах водоохранных зон запрещается:

- 1) использование сточных вод для удобрения почв;
- 2) размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;
- 3) осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений;
- 4) движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

В границах водоохранных зон допускаются проектирование, размещение, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды. Глава 7 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" устанавливает требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в РФ.

В границах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности.

Ширина прибрежной защитной полосы устанавливается в зависимости от уклона берега водного объекта и составляет 30 м для обратного или нулевого уклона, 40 м для уклона до трех градусов и 50 м для уклона три и более градуса. Для расположенных в границах болот проточных и сточных озер и соответствующих водотоков ширина прибрежной защитной полосы устанавливается в размере 50 м. Ширина прибрежной защитной полосы озера, водохранилища, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение (места нереста, нагула, зимовки рыб и других водных биологических ресурсов), устанавливается в размере 200 м независимо от уклона прилегающих земель.

Ширина прибрежной защитной полосы морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ за пределами территорий городов и других поселений устанавливается от соответствующей береговой линии. При наличии ливневой канализации и набережных границы прибрежных защитных полос этих водных объектов совпадают с парапетами набережных.

На территориях поселений при наличии ливневой канализации и набережных границы прибрежных защитных полос совпадают с парапетами набережных. При отсутствии набережной ширина прибрежной защитной полосы измеряется от береговой линии.

В границах прибрежных защитных полос наряду с ограничениями, предусмотренными для водоохранных зон, запрещаются:

- 1) распашка земель;
- 2) размещение отвалов размываемых грунтов;
- 3) выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Лесной кодекс РФ леса, расположенные в водоохраных зонах, относит к защитным лесам. Защитные леса подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями. Берегозащитные, почвозащитные участки лесов, расположенных вдоль водных объектов, склонов оврагов, определены Лесным кодексом РФ как особо защитные участки лесов. В соответствии со ст. 102 Лесного кодекса РФ в защитных лесах и на особо защитных участках лесов запрещается осуществление деятельности, несовместимой с их целевым назначением и полезными функциями.

В лесах, расположенных в водоохраных зонах, запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях. Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в водоохраных зонах, устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. На особо защитных участках лесов, расположенных вдоль водных объектов, выполняющих берегозащитные функции, проведение выборочных рубок допускается только в целях вырубki погибших и поврежденных лесных насаждений.

В соответствии со ст. 64 Водного кодекса РФ в целях охраны водных объектов, водные ресурсы которых являются природными лечебными ресурсами, устанавливаются зоны, округа санитарной охраны в соответствии с Федеральным законом от 23 февраля 1995г. N 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах". Округ санитарной (горно-санитарной) охраны определяется как особо охраняемая природная территория с установленным в соответствии с законодательством РФ режимом хозяйствования, проживания, природопользования, обеспечивающим защиту и сохранение природных лечебных ресурсов и лечебно-оздоровительной местности с прилегающими к ней участками от загрязнения и преждевременного истощения. Для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, где природные лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и другие), устанавливаются округа горно-санитарной охраны. В остальных случаях устанавливаются округа санитарной охраны. Порядок организации округов санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения и особенности режима хозяйствования, проживания и природопользования в пределах их территории определяются Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996г. N 1425 "Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения". В составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон.

Федеральным законом от 24 июня 1998г. N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" установлен запрет на 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.

Водным законодательством особым образом урегулирована охрана водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Для них устанавливаются зоны, округа санитарной охраны в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. В соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1999г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" водные объекты, используемые в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купания, занятий спортом, отдыха и в лечебных целях, в том числе водные

объекты, расположенные в черте городских и сельских поселений, не должны являться источниками биологических, химических и физических факторов вредного воздействия на человека. Разрешение на использование водного объекта в конкретно указанных целях допускается при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии водного объекта санитарным правилам и условиям безопасного для здоровья населения использования водного объекта.

Для охраны водных объектов, предотвращения их загрязнения и засорения устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации согласованные с органами, осуществляющими государственный санитарно-эпидемиологический надзор, нормативы предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты, нормативы предельно допустимых сбросов химических, биологических веществ и микроорганизмов в водные объекты.

Проекты округов и зон санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения и в лечебных целях, утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, индивидуальные предприниматели и юридические лица в случае, если водные объекты представляют опасность для здоровья населения, обязаны в соответствии с их полномочиями принять меры по ограничению, приостановлению или запрещению использования указанных водных объектов.

Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 14 марта 2002г. N 10 введены в действие санитарные правила и нормы "Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения СанПиН 2.1.4.1110-02". Зоны санитарной охраны организуются на всех водопроводах, вне зависимости от ведомственной принадлежности, подающих воду как из поверхностных, так и из подземных источников. Основной целью их создания и обеспечения режима является санитарная охрана от загрязнения источников водоснабжения и водопроводных сооружений, а также территорий, на которых они расположены. Зоны санитарной охраны организуются в составе трех поясов: первый пояс (строгого режима) включает территорию расположения водозаборов, площадок всех водопроводных сооружений и водопроводящего канала. Его назначение - защита места водозабора и водозаборных сооружений от случайного или умышленного загрязнения и повреждения. Второй и третий пояса (пояса ограничений) включают территорию, предназначенную для предупреждения загрязнения воды источников водоснабжения.

Санитарная охрана водоводов обеспечивается санитарно-защитной полосой. В каждом из трех поясов, а также в пределах санитарно-защитной полосы соответственно их назначению устанавливается специальный режим и определяется комплекс мероприятий, направленных на предупреждение ухудшения качества воды.

#### **§ 4. Особенности изменения правового режима земель водного фонда**

Перевод земель водного фонда или земельных участков в составе таких земель в другую категорию допускается в случаях:

- 1) создания особо охраняемых природных территорий;
- 2) установления или изменения границ населенных пунктов;
- 3) размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов;
- 4) прекращения существования водных объектов, изменения русла, границ и иных изменений местоположения водных объектов при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Перевод земель другой категории или земельных участков в составе таких земель в земли водного фонда допускается в случае:

- 1) если земли заняты водными объектами;
- 2) строительства водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также

гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водных объектах;

3) изменения русла рек и иных изменений местоположения водных объектов.

## **Глава 19. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА**

### **§ 1. Понятие и общая характеристика лесного фонда и земель лесного фонда**

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения по использованию земель лесного фонда, являются Земельный кодекс РФ (ст. 101) и регулирующий особенности имущественных отношений, связанных с оборотом лесных участков и лесных насаждений, Лесной кодекс РФ, принятый 4 декабря 2006 г.

В статье 5 ЛК РФ в целях использования, охраны, защиты и воспроизводства лес понимается как экологическая система или как природный ресурс. Как экологическая система лес выступает основой жизни и деятельности народов, проживающих на территории РФ, и нуждается в охране, обеспечиваемой экологическим законодательством. Как природный ресурс лес является объектом гражданского оборота (лесным насаждением) и выступает предметом гражданско-правовых договоров и иных сделок с учетом ограничений, налагаемых требованиями охраны лесов. И, поскольку использование лесов невозможно без использования земель, на которых они расположены, лесопользование юридически связано с землепользованием. Эта взаимосвязь, проявляющаяся в особенностях правового регулирования лесов, и подлежит выяснению.

К землям лесного фонда на основании ст. 101 ЗК РФ относятся:

1. Лесные земли: а) земли, покрытые лесной растительностью; б) земли, не покрытые лесной растительностью, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, редины, прогалины и другие);

2. Нелесные земли, предназначенные для ведения лесного хозяйства (просеки, дороги, болота и др.).

При этом ст. 6 ЛК РФ устанавливает, что леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий. Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются. Из этого следует, что если леса располагаются на землях иных категорий, предусмотренных ст. 7 ЗК РФ, например сельскохозяйственного назначения, то на них распространяется правовой режим земель конкретной категории и нормы, предусматривающие правила использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Руководящим для использования таких земель будет принцип лесного законодательства - обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах.

Современное лесное законодательство в целях расширения объема оборотоспособности в лесных отношениях и введения рыночных механизмов разделило понятие леса как единой системы на две составляющие: лесной участок и лесные насаждения.

Статьей 7 ЛК РФ определяется понятие лесного участка как земельного участка, границы которого определяются в соответствии с правилами лесоустройства, проектирования и государственного кадастрового учета.

Лесные участки, находящиеся в составе земель лесного фонда, находятся в федеральной собственности. Право собственности на лесные участки, расположенные на других категориях земель, определяется в соответствии со ст. ст. 15 - 19 ЗК РФ, т.е. может принадлежать субъектам РФ, муниципальным образованиям, гражданам и юридическим лицам.

Лесной кодекс не содержит четкого понятия лесных насаждений, но из смысла статей этого Закона следует, что в качестве таковых следует понимать деревья, кустарники, лианы и иные древесные и кустарниковые насаждения естественного и искусственного происхождения, произрастающие на лесных участках. Иными словами, это лесная растительность.

В связи с этим ст. 3 ЛК РФ устанавливается и разделение имущественных отношений на:

- имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков;
- имущественные отношения, связанные с оборотом лесных насаждений.

При этом ч. 2 ст. 3 ЛК РФ определяет регулирование данных имущественных отношений гражданским законодательством, а также Земельным кодексом РФ, если иное не установлено Лесным кодексом РФ, другими федеральными законами.

В соответствии с п. 5 ст. 27 ЗК РФ лесные участки из состава земель лесного фонда ограничиваются в обороте. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Лесные участки из состава земель лесного фонда могут предоставляться только на праве:

- постоянного (бессрочного) пользования;
- ограниченного пользования чужим лесным участком (сервитут);
- аренды;
- безвозмездного срочного пользования.

Лесные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования предоставляются только государственным или муниципальным учреждениям и только для научно-исследовательской, образовательной либо рекреационной деятельности (ч. 2 ст. 40, ч. 4 ст. 41 ЛК РФ). Предоставление лесных участков для тех же целей, но юридическим лицам других организационно-правовых форм допускается только в аренду.

На праве безвозмездного срочного пользования в соответствии со ст. 47 ЛК РФ лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются религиозным организациям для осуществления религиозной деятельности.

Безвозмездное срочное пользование лесными участками в отношении иных организаций, в том числе в случаях, если лесной участок находится не только в государственной или муниципальной, но и в частной собственности, может возникать и прекращаться в соответствии со ст. 24 ЗК РФ.

Безвозмездное срочное пользование лесным участком должно оформляться письменным договором, в котором должен быть указан срок и другие условия пользования лесным участком. В соответствии со ст. 47 ЗК РФ право безвозмездного срочного пользования земельным участком прекращается по решению лица, предоставившего земельный участок, или по соглашению сторон по истечении срока, на который земельный участок был предоставлен, а также по основаниям, предусмотренным для прекращения права постоянного (бессрочного) пользования.

Право на служебный надел прекращается в силу прекращения работником трудовых отношений, в связи с которыми служебный надел был предоставлен, за исключением случаев его сохранения за работником, прекратившим трудовые отношения при переходе его на пенсию по старости или пенсию по инвалидности. Право на служебный надел сохраняется за одним из членов семьи в случаях, предусмотренных законодательством.

Право ограниченного пользования чужим лесным участком (лесной сервитут) регулируется ст. 9, ч. 3 ст. 38 ЛК РФ, ст. 23 ЗК РФ и ст. 274 ГК РФ. В соответствии с ними сервитут может быть публичным и частным. Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта РФ, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний.

Сервитут может быть срочным или постоянным. Осуществление сервитута должно быть наименее обременительным для лесного участка, в отношении которого он установлен.

Частный сервитут устанавливается по письменному соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником (пользователем) соседнего участка. Собственник (пользователь) участка, обремененного сервитутом, вправе, если иное не предусмотрено законодательством, требовать от лиц, в интересах которых установлен

сервитут, соразмерную плату за пользование участком.

Наиболее часто применяемым правом на лесные участки является право аренды лесных участков. На основании договора аренды лесные участки предоставляются гражданам и юридическим лицам в целях заготовки древесины, живицы, недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов, сбора лекарственных растений и для других целей, предусмотренных ЛК РФ.

Лесной кодекс РФ установил разделение лесов в пределах лесного фонда РФ по целевому назначению на:

- защитные;
- эксплуатационные;
- резервные.

Земли, занятые эксплуатационными и резервными лесами, выделяются только в составе земель лесного фонда. Защитные леса могут выделяться в других категориях земель.

К защитным лесам относятся леса, которые подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями.

Выделяются следующие категории защитных лесов (ст. 102 ЛК РФ):

- 1) леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях;
- 2) леса, расположенные в водоохранных зонах;
- 3) леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов:
  - а) леса, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
  - б) защитные полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов РФ;
  - в) зеленые зоны, лесопарки;
  - г) городские леса;
  - д) леса, расположенные в первой, второй и третьей зонах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов;
- 4) ценные леса:
  - а) государственные защитные лесные полосы;
  - б) противоэрозионные леса;
  - в) леса, расположенные в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах;
  - г) леса, имеющие научное или историческое значение;
  - д) орехово-промысловые зоны;
  - е) лесные плодовые насаждения;
  - ж) ленточные боры.

В составе защитных и эксплуатационных лесов могут выделяться особо защитные лесные участки. К ним относятся:

- 1) берегозащитные, почвозащитные участки лесов, расположенных вдоль водных объектов, склонов оврагов;
- 2) опушки лесов, граничащие с безлесными пространствами;
- 3) постоянные лесосеменные участки;
- 4) заповедные лесные участки;
- 5) участки лесов с наличием реликтовых и эндемичных растений;
- 6) места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных;
- 7) другие особо защитные участки лесов.

В защитных лесах и на особо защитных участках лесов запрещается осуществление деятельности, несовместимой с их целевым назначением и полезными функциями.

Отнесение лесов к ценным лесам, выделение особо защитных участков лесов и установление их границ осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

К эксплуатационным лесам относятся леса, которые подлежат освоению в целях устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов.

В эксплуатационных лесах допускается использование лесов всех предусмотренных ЛК РФ видов.

К резервным лесам относятся леса, в которых в течение двадцати лет не планируется осуществлять заготовку древесины.

Использование резервных лесов допускается после их отнесения к эксплуатационным лесам или защитным лесам.

В резервных лесах осуществляются авиационные работы по охране и защите лесов.

Отнесение лесов к эксплуатационным и резервным лесам и установление их границ осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

## **§ 2. Государственное управление в сфере лесного фонда и земель лесного фонда**

Под государственным управлением в сфере лесных отношений понимается деятельность государственных органов по обеспечению рационального использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов. Оно подразделяется на общее и специальное государственное управление. Общее управление осуществляется государственными органами исполнительной власти: Президентом РФ, Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ. Некоторые функции управления лесными отношениями могут осуществляться органами местного самоуправления.

В систему специальных (ведомственных) органов входят Министерство природных ресурсов РФ и находящиеся в его ведении Федеральное агентство лесного хозяйства и Федеральная служба в сфере природопользования.

Функции Президента РФ по государственному управлению лесными отношениями определены Конституцией РФ. Он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти в данной сфере, при необходимости может издавать указы и распоряжения по использованию, воспроизводству, охране и защите лесов. Функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления определены ст. ст. 81, 82, 84 ЛК РФ.

Так, к ведению Правительства РФ относится установление:

- особенностей размещения заказа на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов и заключения соответствующих договоров (ч. 5 ст. 19 ЛК);
- порядка подготовки перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов и его утверждение (ч. 3 ст. 22 ЛК);
- перечня видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается (ч. 6 ст. 29 ЛК);
- правил пожарной безопасности в лесах (ч. 4 ст. 53 ЛК);
- правил санитарной безопасности в лесах (ч. 3 ст. 55 ЛК);
- порядка организации авиационных работ по охране и защите лесов и выполнения этих работ (ч. 2 ст. 57 ЛК);
- порядка проведения лесоустройства (ч. 2 ст. 67 ЛК);
- порядка определения функциональных зон в лесопарковых зонах, площади лесопарковых зон, зеленых зон, установления и изменения границ лесопарковых зон, зеленых зон (ч. 7 ст. 105 ЛК);
- иных правил, прямо предусмотренных ЛК РФ.

По иным вопросам лесных отношений, связанным прежде всего с лесопользованием,

нормативные акты должны издаваться Министерством природных ресурсов и экологии РФ или иным федеральным органом исполнительной власти (Федеральным агентством лесного хозяйства и др.).

Основными функциями государственного управления лесными отношениями являются:

- распределение и перераспределение лесов между лесопользователями;
- планирование в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов;
- государственная инвентаризация лесов;
- государственный лесной реестр;
- государственный кадастровый учет лесных участков;
- государственная регистрация прав на лесные участки и сделок с ними;
- государственный лесной контроль и надзор;
- лесоустройство;
- воспроизводство лесов и лесоразведение;
- охрана и защита лесов.

Особыми функциями государственного управления лесными отношениями, непосредственно связанными с землями лесного фонда, являются государственный кадастровый учет лесных участков, а также государственная регистрация прав на лесные участки и сделок с ними.

С 1 марта 2008г. государственный кадастровый учет лесных участков осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости". В соответствии с п. 2 ст. 7 данного Закона в государственный кадастр недвижимости вносятся такие дополнительные сведения об объекте недвижимости, как сведения о лесах, расположенных в пределах земельного участка, если объектом недвижимости является земельный участок.

Государственная регистрация прав на лесные участки и сделок с ними осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997г. N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". В соответствии со ст. 93 ЛК РФ право собственности и другие вещные права на лесные участки, ограничения (обременения) этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации. Статьей 16 Федерального закона от 4 декабря 2006г. N 201-ФЗ "О введении в действие ЛК РФ" из объектов недвижимого имущества исключены леса и многолетние насаждения. К недвижимым вещам на основании ст. 130 ГК РФ относятся земельные участки. Поскольку в ст. 7 ЛК РФ понятие лесного участка дано как земельного участка, границы которого определяются в соответствии с правилами лесоустройства, проектирования и государственного кадастрового учета лесных участков, следовательно, государственная регистрация прав на лесные участки и сделок с ними осуществляется в порядке проведения государственной регистрации прав на земельные участки и сделок с ними, определенные в качестве лесных участков.

Государственная регистрация прав на лесные и многолетние насаждения и сделок с ними не осуществляется.

### **§ 3. Особенности изменения правового режима земель лесного фонда**

Перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, или земельных участков в составе таких земель, за исключением земель лесного фонда, на которых расположены зеленые зоны, или земельных участков в составе таких земель, в земли других категорий разрешается в случае:

- 1) организации особо охраняемых природных территорий;
- 2) установления или изменения черты поселения;
- 3) размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

Перевод земель лесного фонда, на которых расположены зеленые зоны, или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий разрешается в случае размещения

линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов, а также по решению Правительства Российской Федерации в случае размещения аэродромов.

## **Глава 20. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ**

### **§ 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 1995г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" (в ред. от 27 декабря 2009г.).

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).

К ним относятся земли:

- особо охраняемые природные территории, в том числе лечебно-оздоровительные местности и курорты;
- земли природоохранного назначения;
- земельные участки рекреационного назначения;
- земли историко-культурного назначения;
- иные особо ценные земли.

Общими признаками земель особо охраняемых территорий и объектов являются:

- 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 изъятыми 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.

Особый правовой режим ограничивает или запрещает виды деятельности, которые несовместимы с основным назначением этих земель:

- порядок использования, охраны и отнесения земель к определенному виду земель особо охраняемых территорий устанавливается федеральным законом, законом субъекта РФ или нормативным правовым актом органа местного самоуправления;

- Российская Федерация, субъект РФ, орган местного самоуправления вправе устанавливать иные виды земель особо охраняемых территорий и объектов, помимо вышеперечисленных видов (например, на которых находятся охраняемые береговые линии, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники). Представляется, что тем самым закон предоставляет органам власти право устанавливать иные подкатегории земель в пределах данной категории земель либо расширять перечень территорий и объектов, относимых к подкатегории земель, и устанавливать для них иные особые режимы использования. Если же к землям особо охраняемых территорий и объектов планируется отнести земли из состава иных категорий земель (сельскохозяйственного

назначения и пр.), а равно отнести земли в составе других категорий к землям особо охраняемых территорий и объектов, то это должно осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2004г. N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую".

Законом не утверждена исключительно публичная (государственная или муниципальная) форма собственности на земли особо охраняемых территорий и объектов. По смыслу ст. 94 ЗК РФ исключительно в собственности Российской Федерации находятся особо охраняемые территории и объекты, изъятые из оборота. К ним отнесены государственные природные заповедники и национальные парки, они могут находиться лишь в федеральной собственности. Исключительно в собственности субъектов РФ и муниципальных образований находятся иные особо охраняемые природные территории, помимо государственных природных заповедников и национальных парков, если иное не установлено федеральными законами, а также занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия.

Оставшиеся виды земель особо охраняемых территорий и объектов (природоохранного назначения; рекреационного назначения; историко-культурного назначения; иные особо ценные земли) не изъяты и не ограничены в обороте. Следовательно, они могут находиться в частной собственности. Однако в законе не определен порядок создания частных 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. Поэтому закон предусматривает возможность изъятия (п. 3 ст. 96 ЗК РФ) или исключительное право приобретения таких земельных участков публичными образованиями (например, для национальных природных парков). Незаконные ограничения прав граждан могут быть обжалованы в Конституционный Суд РФ для проверки их конституционности, а соответствующие правовые акты - признаны недействительными в судах.

## **§ 2. Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий**

К землям особо охраняемых природных территорий относятся земли:

- государственных природных заповедников, в том числе биосферных;
- государственных природных заказников;
- памятников природы;
- национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов;
- территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

1. По форме собственности земли особо охраняемых природных территорий могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ и в муниципальной собственности.

Исключительно в федеральной собственности находятся земли государственных заповедников и национальных парков.

В случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в такие земли земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности, что не меняет формы публичной собственности на особо охраняемую природную территорию (п. 2 ст. 95 ЗК РФ).

2. Изъяты из оборота (п. 4 ст. 27 ЗК РФ) находящиеся в федеральной собственности земельные участки, занятые государственными природными заповедниками и национальными парками, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (п. 2 ст. 95 ЗК РФ). Такое своеобразное исключение предусмотрено п. 6 ст. 95 ЗК

РФ и повторившим его п. 4 ст. 12 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях", установившим, что в отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное воздействие на земли и не нарушает режим использования земель. Национальные парки имеют исключительное право приобретения указанных земель. Это означает, что сделки по отчуждению участков, расположенных в границах национального парка, их частными собственниками возможны, но только путем совершения их с национальным парком. Согласно п. 2 ст. 18 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях - на землях иных пользователей, а также собственников. Исключительного права природного парка на приобретение указанных земель законом не предусмотрено. Следовательно, частные собственники вправе отчуждать свои участки любому лицу, если исключительное право природного парка на приобретение участка не будет предусмотрено в правовом акте о природном парке субъекта РФ или муниципального образования, предусматривающем его особый правовой режим.

Ограничиваются в обороте все иные земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий, находящиеся в государственной или муниципальной собственности (п. 5 ст. 27 ЗК РФ). Пока в федеральных законах не предусмотрено случаев, допускающих передачу государственных и муниципальных земель в пределах особо охраняемых природных территорий в частную собственность.

3. Особые режимы использования особо охраняемых природных территорий устанавливаются публичными собственниками (в положениях о соответствующей территории) и являются общим принципом правового регулирования особо охраняемых территорий и объектов (ст. 94 ЗК РФ). Возможность установления ограничений прав на землю частных лиц закреплена в п. 2 ст. 56 ЗК РФ.

На землях государственных природных заповедников, в том числе биосферных, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, включающих в себя особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавалась особо охраняемая природная территория, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов РФ. В пределах земель особо охраняемых природных территорий изменение целевого назначения земельных участков или прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

В составе земель особо охраняемых природных территорий выделяются земельные участки частичного хозяйственного использования, на которых разрешено осуществлять хозяйственную и иную деятельность с соблюдением установленных ограничений. Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" предусматривает выделение таких участков только на территориях государственных природных заповедников. На территориях национальных парков, природных парков, дендрологических парков и ботанических садов такие земельные участки не выделяются. На этих территориях выделяются лишь функциональные зоны. Федеральные законы также не содержат требований о выделении участков частичного хозяйственного использования на территориях государственных природных заказников.

На землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещается:

- 1) предоставление земельных участков для садоводства и дачного хозяйства;
- 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.

Виды деятельности, которые запрещается и допускается осуществлять на данных территориях, более подробно определяются в Федеральном законе "Об особо охраняемых природных территориях" и в правовых актах, необходимость издания которых предусмотрена этим законодательным актом.

В целях создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий органы государственной власти субъектов РФ вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности (п. 5 ст. 95 ЗК РФ).

4. В целях защиты земель особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним земельных участках могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности. Охранные зоны не входят в границы соответствующей особо охраняемой природной территории. 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.

В Федеральном законе "Об особо охраняемых природных территориях" предусматривается необходимость создания охранных зон на участках земли и водного пространства, прилегающих к территориям государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, памятников природы.

На территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов выделяются округа санитарной (горно-санитарной) охраны. В силу ст. 1 Федерального закона от 23 февраля 1995г. N 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" и ст. 32 Федерального закона от 14 марта 1995г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" округа санитарной и горно-санитарной охраны, в отличие от режима охранных зон, также имеют статус особо охраняемых природных территорий. Внешний контур округа санитарной (горно-санитарной) охраны является границей лечебно-оздоровительной местности, курорта, курортного региона (района).

Обязательность создания охранных зон или округов с регулируемым режимом хозяйственной деятельности на территориях, прилегающих к государственным природным заказникам, к территориям дендрологических парков и ботанических садов, а также к территориям традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, федеральными законами не устанавливается.

Охранные зоны и округа могут создаваться для любых земель особо охраняемых природных территорий, в том числе в случаях, когда обязательность их установления не предусмотрена законодательством.

Создание охранных зон осуществляется без изъятия у собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков. Права граждан и юридических лиц на указанные земельные участки сохраняются. Однако особый правовой режим охранных зон требует ограничить права этих лиц на землю. В подпункте 1 п. 2 ст. 56 ЗК РФ специально оговаривается, что в качестве ограничений прав на землю выступают особые условия использования земельных участков и режим охранной деятельности в охранных зонах.

В настоящее время распространены ситуации, когда земли бывших сельскохозяйственных предприятий (колхозов и совхозов) после их реорганизации в другие

организационно-правовые формы юридических лиц (ОАО, СПК и пр.), осуществленной в порядке реформирования АПК РФ в 1992 - 2001 гг., принадлежат частным собственникам. Иногда эти земли находятся в охранных зонах особо охраняемых природных территорий, например национальных или природных парков. В таких случаях современное законодательство налагает на землепользователей обязанность не только соблюдать особый режим использования своих земель, расположенных в охранных зонах, установленный законодательством и положениями о данных территориях, но и согласовывать свою деятельность. Так, в соответствии с п. 4 ст. 15 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, а также проекты развития населенных пунктов, находящихся на территориях соответствующих национальных парков и их охранных зон, согласовываются с федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Такой подход законодателя, когда сама правоспособность лица зависит от воли органа власти (департамента Минприроды РФ), вызывает критику. Представляется, что вопросы хозяйственной деятельности на соответствующей особо охраняемой природной территории и в ее охранных зонах должны определяться через регулирование оборотоспособности земель, но не правоспособности лиц, а также нормативным правовым, но не правоприменительным актом.

5. Приватизация земель государственных природных заповедников и национальных парков запрещена. Пункт 5 ст. 95 ЗК РФ в данной части повторил содержание п. п. 2 и 4 ст. 27 ЗК РФ, согласно которым земельные участки, занятые государственными природными заповедниками и национальными парками, изымаются из оборота.

Возможность приватизации других особо охраняемых природных территорий должна быть предусмотрена для территорий федерального значения федеральным законом, для территорий регионального и местного значения - нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований, в ведении которых они находятся.

6. К территориям государственных природных заповедников относятся участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты (земля, вода, недра, растительный и животный мир), полностью изъятые из хозяйственного использования.

Национальные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

Государственный природный заповедник и национальный парк учреждаются Правительством РФ при условии согласия субъектов РФ на отнесение соответствующих территорий субъектов РФ к объектам федеральной собственности.

Государственные природные заповедники и национальные парки являются природоохранными учреждениями, т.е. юридическими лицами определенной организационно-правовой формы. Будучи государственными учреждениями, государственные природные заповедники и национальные парки получают соответствующие земли в постоянное (бессрочное) пользование (п. 1 ст. 20 ЗК РФ).

К территориям природных парков относятся территории (акватории), которые включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и которые предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

Решение об образовании природных парков принимают органы государственной власти субъектов РФ по представлению уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и по согласованию с органами местного самоуправления.

В отличие от государственных природных заповедников и национальных парков, которые создаются при условии согласия субъектов РФ на отнесение их территорий к

федеральной собственности, природные парки образуются без специального отнесения конкретного парка к федеральной или региональной собственности. Если учитывать то обстоятельство, что разграничение государственной собственности на природные ресурсы может происходить только на основании и в порядке, которые установлены федеральными законами, то признание собственности субъектов РФ на территории природных парков законами субъектов РФ не выглядит с юридической точки зрения безупречно.

Природные парки являются государственными природоохранными рекреационными учреждениями. Территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, а в отдельных случаях - на землях иных пользователей, а также собственников (ст. 18 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях").

Вдоль всех водных объектов, включенных в границы национального парка, в соответствии с нормативами устанавливаются водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы, режим ведения хозяйственной деятельности в которых определяется Водным кодексом Российской Федерации.

Объявление земель государственным природным заказником допускается как с изъятием, в том числе путем выкупа, так и без такого изъятия земельных участков у их собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов.

Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса.

Государственные природные заказники федерального и регионального значения соответственно учреждаются и образуются Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Памятниками природы являются уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

Земельные участки, занятые природными комплексами и объектами, объявленными в установленном порядке памятниками природы, могут быть изъяты у собственников этих участков, землепользователей, землевладельцев.

Памятники природы федерального и регионального значения, а также их территории объявляются таковыми соответственно Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Территориями дендрологических парков и ботанических садов являются территории, предназначенные для создания специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также для осуществления научной, учебной и просветительской деятельности.

Дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями, которые учреждаются федеральными органами исполнительной власти или органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Земли территорий дендрологических парков и ботанических садов предоставляются указанным природоохранным учреждениям в бессрочное (постоянное) пользование.

В Земельном кодексе РФ отсутствуют нормы, непосредственно посвященные землям дендрологических парков и ботанических садов. Однако в ЗК РФ содержатся нормы, которые относят земли дендрологических парков и ботанических садов к одному из видов земель особо охраняемых природных территорий. Следовательно, правила ЗК РФ о землях особо охраняемых природных территорий полностью распространяют свое действие на земли дендрологических парков и ботанических садов.

Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов предназначены для лечения и отдыха граждан (ст. 96 ЗК РФ).

В границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов запрещается (ограничивается) деятельность, которая может привести к ухудшению качества и истощению

природных ресурсов и объектов, обладающих лечебными свойствами (п. 1 ст. 32 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях").

Охрана лечебно-оздоровительных местностей и курортов осуществляется посредством установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны.

Для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, где природные лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и др.), устанавливаются округа горно-санитарной охраны. В остальных случаях устанавливаются округа санитарной охраны.

Согласно п. 3 ст. 16 Федерального закона от 23 февраля 1995г. N 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" в составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон.

На территории первой зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий.

На территории второй зоны запрещается размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению.

На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

Земельные участки в границах округов санитарной (горно-санитарной) охраны у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков не изымаются и не выкупаются.

Исключением являются случаи, когда в соответствии с установленным санитарным режимом предусматривается полное изъятие этих земельных участков из оборота (первая зона санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов). Такие земельные участки, находящиеся в частной собственности, подлежат выкупу у их собственников в соответствии со ст. 55 ЗК РФ.

### **§ 3. Правовой режим земель природоохранного назначения**

1. К землям природоохранного назначения относятся земли:

- 1) запретных и нерестоохранных полос;
- 2) занятые защитными лесами, предусмотренными лесным законодательством (за исключением защитных лесов, расположенных на землях лесного фонда, землях особо охраняемых территорий);
- 3) иные земли, выполняющие природоохранные функции.

К землям запретных и нерестоохранных полос относятся земли, находящиеся в местах нереста определенных видов рыб. До урегулирования в федеральных законах вопросов, связанных с запретными полосами, не могут быть выделены и земли этих полос. Выделение земель с особым режимом использования сопряжено с ограничением прав граждан и юридических лиц. В целях соблюдения требований ч. 3 ст. 55 Конституции РФ указанный вопрос не может решаться в соответствии с законами субъектов РФ и подзаконными актами.

Перечень земель, занятых защитными лесами, согласно ст. 102 ЛК РФ приведен в главе, посвященной правовому режиму земель лесного фонда и праву лесопользования.

К природоохранным землям, занятым защитными лесами, относятся земли, не включенные в состав земель лесного фонда (они имеют особый режим использования и охраны, установленный ЛК РФ).

Применительно к исключению из состава земель природоохранного назначения защитных лесов, расположенных на землях особо охраняемых территорий, усматривается ошибка юридической техники, так как подкатегория земель природоохранного назначения

относится к категории земель особо охраняемых территорий. Предположительно, законодатель намеревался исключить из земель природоохранного назначения земли, занятые защитными лесами, расположенными на землях особо охраняемых природных территорий, так как п. 1 ч. 2 ст. 102 ЛК РФ относит к защитным лесам, расположенным на особо охраняемых природных территориях.

2. В силу общего для всех особо охраняемых природных территорий и объектов правила п. 4 ст. 94 ЗК РФ о том, что данные земли могут иметь федеральное, региональное и местное значение, и открытого перечня земель природоохранного назначения (п. 1 ст. 97 ЗК РФ) Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования вправе относить к землям природоохранного назначения находящиеся в федеральной, региональной и муниципальной собственности иные ценные земли, выполняющие природоохранные функции, с установлением для них особого правового режима. Так, в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами о коренных малочисленных народах, могут образовываться территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Порядок природопользования на указанных территориях устанавливается федеральными законами, их границы определяются Правительством РФ (п. 5 ст. 97 ЗК РФ).

3. Земельные участки в пределах этих земель не изымаются и не выкупаются у собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

В этом правовой режим территорий природоохранного назначения отличается от правового режима особо охраняемых природных территорий и объектов, некоторые виды которых (государственные природные заказники, памятники природы) допускают изъятие земель у частных правообладателей.

Юридические лица, в интересах которых выделяются земельные участки с особыми условиями использования, обязаны обозначить их границы специальными информационными знаками.

На землях природоохранного назначения допускается ограниченная хозяйственная деятельность при соблюдении установленного режима охраны этих земель. Следовательно, владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками, находящимися в пределах земель природоохранного назначения, можно только в той мере, в какой это не нарушает установленного правового режима земель природоохранного назначения.

#### **§ 4. Правовой режим земель рекреационного назначения**

1. 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 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).

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.

С 16 марта 2009 г. из состава земель рекреационного назначения исключены земли пригородных зеленых зон, которые согласно ст. 86 ЗК РФ в прежней редакции как зеленые зоны выделялись в составе пригородных зон в категории земель населенных пунктов. Теперь ст. 86 ЗК РФ определяет, что в пригородных зонах выделяются в том числе зоны отдыха населения. Следовательно, зоны отдыха населения хотя и несут аналогичное рекреационное назначение, но регулируются в категории земель населенных пунктов. Границы и правовой режим пригородных зон утверждаются и изменяются законами субъектов РФ, а для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга - федеральными законами.

Вместе с тем земли пригородных зон в основном заняты лесами. Городские леса, леса зеленых зон и лесопарки относятся ст. 102 ЛК РФ к категории защитных лесов, т.е. они подлежат более строгой защите в соответствии с требованиями ЛК РФ.

Кроме того, в категории земель населенных пунктов теперь непосредственно выделяются зоны рекреационного назначения (п. 1 ст. 85 ЗК РФ). Согласно п. 9 ст. 85 ЗК РФ земельные участки в составе рекреационных зон, в том числе земельные участки, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, используются для отдыха граждан и туризма.

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.

#### **§ 5. 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. N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации". В части, не противоречащей ему, применяется Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. "Об охране и использовании памятников истории и культуры" (с последующими изменениями).

Согласно ст. 3 Федерального закона N 73-ФЗ к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации относятся:

- памятники - отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями; 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; произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары); некрополи;

- достопримечательные места - творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места 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; культурные слои, остатки построек древних городов, городищ, селищ, стоянок; места совершения религиозных обрядов.

2. 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 (Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях") 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

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 N 73-ФЗ).

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 раздельно. 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 N 73-ФЗ). 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.

4. 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 26 апреля 2008 г. N 315 (ред. от 10 марта 2009 г.) "Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации".

#### **§ 6. Правовой режим особо ценных земель**

1. 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.

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.

2. На собственников таких земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов таких земельных участков возлагаются обязанности по их сохранению.

#### **§ 7. 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.

### **Глава 21. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЗАПАСА**

#### **§ 1. Земли запаса как самостоятельная целевая категория земельного фонда страны**

Появление этой категории в перечне целевых категорий земель относится к советскому прошлому. Сама классификация земель по признаку их хозяйственно-целевого назначения является для российского земельного права традиционной. Целевые категории земель устанавливались всеми предыдущими земельными кодексами, включая советский период.

Правовое положение земель запаса существенным образом изменилось после 1990г. в связи с введением различных форм собственности на землю и реорганизацией земельных отношений, особенно в аграрной сфере.

Хотя признак отнесения земель к целевым категориям остался прежним, возникли определенные затруднения с переводом земель в категорию запаса, вызванные недостаточной правовой урегулированностью этого процесса. Суть дела заключается в том,

что в результате реализации земельных отношений в новых условиях появились земли, конкретные правообладатели которых либо лишены права на земельные участки, либо они фактически не установлены. К таким землям можно отнести:

- не востребованные части земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в долевой собственности;
- земельные участки, изъятые у правообладателей по решению судов за нарушение земельного законодательства и по другим основаниям;
- земельные участки, выкупленные у собственников органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- земли, от которых отказались правообладатели;
- земли, не унаследованные по закону или завещанные государству;
- земли, срок предоставления которых истек;
- земли, нарушенные, непригодные для использования, деградированные, зараженные и т.п.

Этот перечень можно было бы продолжить.

Недостатком правового регулирования земель запаса до принятия ЗК РФ 2001 г. было то, что изъятые сельскохозяйственные или иные земли переходили в категорию земель запаса - единственную категорию земель, не имеющую целевого назначения. Терялось целевое назначение изъятых земель, и они могли быть предоставлены для иных целей.

Теперь в соответствии с ЗК РФ 2001г. (ст. 80) фонд перераспределения земель находится в категории земель сельскохозяйственного назначения, в связи с чем правовой режим земель фонда изменился. Произошло законное ("автоматическое") изменение категории земель фонда перераспределения. Федеральным законом от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" установлено, что с момента вступления Земельного кодекса в силу в фонд перераспределения земель включаются все земли, находившиеся на дату вступления Кодекса в силу в фондах перераспределения земель, образованных в соответствии с Указом Президента РФ "О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР" (п. 11 ст. 3).

Стоит отметить, что наряду с этим специальным основанием изменения категории земель запаса, включенных в фонд перераспределения земель до принятия ЗК РФ (30 октября 2001 г.), в ст. 80 ЗК РФ перечислены общие основания, когда земельный участок исключительно сельскохозяйственного назначения поступает в фонд перераспределения земель.

Эти основания схожи с теми, которые были установлены ст. 39 ЗК РСФСР для зачисления земель различных целевых категорий в "специальный земельный фонд", но применяются только в отношении земель сельскохозяйственного назначения. А именно они следующие: добровольный отказ от земельного участка (ст. 53 ЗК РФ); отсутствие наследников или их отказ от наследства, завещание в пользу государства; принудительное изъятие земельного участка в случаях, предусмотренных законом (ст. ст. 49, 50, 54 ЗК РФ).

## **§ 2. Современное правовое положение земель запаса**

В соответствии со ст. 103 ЗК РФ к землям запаса относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения.

В приведенном определении земель запаса законодатель одновременно обращает внимание на изменившееся положение фонда перераспределения земель после принятия ЗК РФ.

Таким образом, основной признак отнесения земель к категории запаса законодателем оставлен без изменения: это фактическое хозяйственное использование земель.

Исключение сделано только для земель с/х назначения, к категории которых помимо предоставленных для этих целей земельных участков отнесены земли так называемого фонда перераспределения, т.е. сельскохозяйственные земли, не имеющие по разным причинам конкретных правообладателей и предназначенные для использования по прежнему целевому

назначению.

Фонд перераспределения земель формируется за счет земельных участков сельскохозяйственного назначения в случаях:

- добровольного отказа правообладателя от земельного участка;
- при отсутствии наследников, при их отказе от наследства в пользу государства (или безадресно) или лишении завещателя всех наследников наследства;
- при принудительном изъятии земельного участка в случаях, предусмотренных законом.

В дальнейшем эти временно выведенные из оборота сельскохозяйственные земли предоставляются для использования в сельскохозяйственных целях в соответствии со ст. 78 ЗК РФ. Тем самым сохраняется их целевое назначение.

Как видим, в фонд перераспределения включены не все перечисленные выше случаи, когда земельные участки сельскохозяйственного назначения не имеют правообладателей. В частности, не включены такие случаи, имеющие довольно распространенный характер, как не востребовавшие земельные пай, земельные участки, приобретенные государственными или муниципальными органами в порядке совершения сделок отчуждения, земли, приведенные в состояние, непригодное для использования по целевому назначению, земельные участки, срок предоставления которых истек, и другие случаи.

По этой причине в настоящее время такие земли нередко включаются в категорию земель запаса, что отмечается, например, в государственных отчетах о состоянии земельного фонда страны в последние годы и не способствует охране этих земель.

Разграничение земель иных категорий с землями запаса может приобретать большое практическое значение при образовании земельных участков, так как согласно п. 3 ст. 11.2 ЗК РФ целевым назначением и разрешенным использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешенное использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Несмотря на выведение фонда перераспределения земель из категории земель запаса, действующее земельное законодательство наделяет их правовой режим рядом общих особенностей. За счет земель запаса либо фонда перераспределения земель могут создаваться:

- целевой земельный фонд для предоставления земель казачьим обществам, включенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, формируемый органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по представлению органов земельного кадастра и на основе предложений казачьих обществ (Указ Президента РФ от 16 апреля 1996г. N 564, Постановление Правительства РФ от 8 июня 1996г. N 667);

- целевой земельный фонд для расселения беженцев и вынужденных переселенцев, формируемый органами исполнительной власти субъектов РФ для жилищного строительства, организации личного подсобного хозяйства, крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов (Постановление Правительства РФ от 14 марта 1995 г. N 249).

Очевидно, что использование этих земель запаса нуждается в уточнении, во всяком случае в той части, которая определяет судьбу земельных участков, не предоставленных для хозяйственного использования конкретным лицам.

### **§ 3. Особенности изменения правового режима земель запаса**

Перевод земельного участка из состава земель запаса в другую категорию земель в зависимости от целей дальнейшего использования этого земельного участка осуществляется только после формирования в установленном порядке земельного участка, в отношении которого принимается акт о переводе земельного участка из состава земель запаса в другую категорию земель.

Перевод земель запаса в земли промышленности и иного специального назначения

осуществляется органами местного самоуправления - муниципальными районами. Это единственное действие по изменению целевого назначения, которое самостоятельно осуществляется органами местного самоуправления.