

**Ерофеев Б.В. Земельное право. Учебник для вузов. – М.: ООО «Профобразование», 2001. – 656 с.**

Пятое издание учебника известного ученого Б.В. Ерофеева. Структура книги построена в полном соответствии с программой курса «Земельное право».

Учебник проиллюстрирован большим количеством схем, помогающим разобраться в сложных и узловых моментах курса.

© Ерофеев Б.В., 2001

© ООО «Профобразование», 2001

ISBN 5-86095-206-6

## ВВЕДЕНИЕ

Земля является важнейшим для человечества объектом материального мира. Не будь земли – не было бы и человечества со всеми его проблемами. Человеческий гений изобретет невиданные ранее средства, которые устареют, на их смену придут более гениально придуманные средства, которые тоже будут морально устаревать и заменяться новыми гениальными изобретениями. Однако всегда самым гениальным явлением будет земля, и ее морально не состарит никакой промежуток времени.

Никогда не заменит человечеству землю никакой иной объект материального мира, ибо нет в мире такого объекта.

Адекватным ценности земли как объекту правовых отношений должно быть и регулирование земельных отношений, поскольку землю нельзя приравнять ни к одному имущественному или природному объекту. Поэтому еще в XIX веке юридическая мысль России пришла к выводу, что земельное право должно быть самостоятельной отраслью права.\*

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

Земля является предметом регулирования значительного числа отраслей российского права: конституционного – при определении на ней государственных границ; административного – при разграничении территорий между субъектами Российской Федерации; гражданского – при совершении сделок с земельными участками; семейного – при решении споров о разделе собственности супругов; финансового – при земельном налогообложении; аграрного – при использовании земель сельскохозяйственного назначения для выращивания сельскохозяйственных культур и т. д.

В каждой из перечисленных отраслей предметом правового регулирования являются различные аспекты земельных отношений: пространственно-базисные, имущественные, земельно-производительные и т.д. Для правового же регулирования земельного права как самостоятельной отрасли права специфичным является экономический характер земельных отношений, т.е. использование земли в хозяйственных целях.

В связи с этим центральным элементом земельно-правового регулирования является подразделение всего земельного фонда на определенные категории земель и сочетание единого правового режима земельного фонда с правовым режимом этих категорий.

Такое построение земельно-правового регулирования в российском земельном праве обусловлено тем, что конструирование этого регулирования осуществляется с учетом объективно существующих свойств и особенностей земель. Однако эти свойства настолько многообразны и бесконечны в своих отличиях, что их можно лишь типизировать в правовом плане. Этим и объясняется типизация земель по категориям, в числе которых выделяются земли сельскохозяйственного назначения, земли специального назначения, земли поселений и другие. Данная типизация построена по принципу основного целевого назначения, что предполагает возможность нахождения в каждой из категорий земельных участков земель иного непосредственного целевого назначения. Например, в категории земель сельскохозяйственного назначения могут находиться земельные участки, имеющие режим специального, несельскохозяйственного назначения (дороги, земли под сооружениями энергетики, связи и др.), а в категории земель специального назначения – земли для сельскохозяйственного использования (служебные земельные наделы).

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

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

В отличие от имущества, которое перемещаемо, земля является полной недвижимостью. Переместить можно лишь часть почвы и грунта. В частности, в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. немецкие оккупанты вывозили из России в Германию эшелоны ценного почвенного слоя земли, который впоследствии был восстановлен.

В силу этого свойства земли в сфере земельно-правового регулирования находятся отношения, которых нет в предмете ни в одной отрасли российского права – отношения по землеустройству земли, выражающиеся в установлении границ землепользования на местности, в упорядочении землепользования и т.д.

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

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

Будучи частью природы, земля обладает, как и другие природные объекты, биопотенциалом в виде плодородия почв, представляющего собой бесценное народное достояние. Поэтому практически все нормы земельного права пронизывает обязанность землепользователей и собственников земель сохранять и повышать почвенное плодородие своих земельных участков.

Бесценность биопотенциала земли не может быть выражена никакой денежной оценкой, ни в какой валюте. Поэтому земельный учет осуществляется по особой государственной системе земельного кадастра, учитывающего как специфику учитываемых земель, так и их ценность.

Кадастровый учет особо необходим в связи с устойчивой природной неоднородностью земли, которая, как уже указывалось, бесконечно многообразна в своих различных проявлениях. Например, только на территории Нижегородской области имеется свыше двадцати почвенных разностей, а в Кировской области разность почв составляет десятки баллов даже в соседних севооборотах.

В силу устойчивой природной неоднородности земель земельно-правовое регулирование подразделено на Общую и Особенную части, поскольку общие земельно-правовые правила дифференцируются применительно к особенностям земель, объединенных в предусмотренные законом категории земель.

Подобно тому как даже металл, являющийся наиболее прочным объектом, подвержен коррозии, земельные угодья в результате их хозяйственной эксплуатации подвержены негативным изменениям: эрозии почв, засолению, закислению, заболачиванию, зарастанию сорняками и т.д. Поэтому правила охраны земель являются в земельном праве всеобщими, в отличие, к примеру, от гражданско-правового регулирования, которое распространяет такие правила на узкий круг объектов (жилые дома и др.)

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

Наконец, земля имеет особенность ограниченности в пространстве, и эту ограниченность невозможно преодолеть иначе как присоединением к территории государства дополнительных земель, а последние невозможно получить иначе как завоеванием других государств, что неприемлемо ни при каких обстоятельствах.

Ограниченность земель, как всеобщее для всех государств явление, нашло свое отражение в одном из главных принципов земельного права – принципе рационального использования земель, который имеет две стороны: экономное расходование территории под размещение тех или иных объектов и сохранение и повышение плодородия почв как экономии производительной силы земли, ее биопотенциала.

Изложенное представляет собой основные элементы концепции учебного курса «Земельное право России».

Настоящий учебник является, по существу, первым в условиях реформы российского земельного законодательства учебником по данному курсу. Вместе с тем, в нем излагаются в преломлении реформенных положений законодательства основные положения школы земельного права, содержащиеся в предыдущих учебниках и монографиях автора.\*

\*Ерофеев Б.В. Советское земельное право. М.: Высшая школа. 1965; Советское земельное право. М.: Юрид. лит. 1981 (в соавторстве); Ерофеев Б.В. Земельное право России Т. 1-2. М.: Юристъ. 1994; Ерофеев Б.В. Основы теории земельного права. М.: Юрид. лит., 1971; Земельное право. М.: Новый Юрист. 1997,1998; Земельное право. М. 1999,2000,2001.

Начатое в данном курсе изучение студентами земельных правоотношений будет продолжено в курсах «Экологическое право» (с учетом охраны земли как неотъемлемой части окружающей природной среды) и «Аграрное право» (где специальное внимание будет уделено порядку хозяйственной эксплуатации земель сельскохозяйственного назначения).

Учебник не может исчерпывающе раскрыть все содержание земельного права, нормы которого содержатся не только в земельном законодательстве, но и в других отраслях законодательства России.

В соответствии с положениями государственных образовательных стандартов, учебник представляет собой системное изложение основ правовых знаний по курсу «Земельное право» в рамках учебной программы. Следовательно, в учебнике нужно видеть не исчерпывающий кладезь знаний, а руководящий путеводитель при овладении нормативным массивом, регулирующим земельные отношения.

В силу устойчивой природной неоднородности земель содержание учебника изложено по системе Общая и Особенная части. Общая часть включает в себя основополагающие институты земельного права, нормы которых распространяются на правовой режим всех категорий земель. Следующая за ней Особенная часть учебника содержит материал, освещающий специфику режима отдельных категорий земель. Поэтому

рекомендуется соблюдать последовательность, нарушение которой приведет к ненужным сложностям.

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

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

В учебнике освещается содержание земельного права, и нужно разграничивать отрасль земельного права и отрасль земельного законодательства, имеющих определенное соотношение друг с другом. Первое понятие уже второго, так как нормы земельного законодательства могут находиться в нормативно-правовых актах других отраслей законодательства (гражданского, финансового и др.)

Любой объект исследования изучается в динамике (возникновение, развитие, состояние на данный момент и возможные перспективы изменений в будущем), что предполагает обязательный исторический анализ. Поэтому тема «История земельного права» имеет важное познавательное значение. Надо учитывать и значительный пробел в земельно-правовой литературе в части объективного материала по истории земельных отношений России как дореволюционного, так и послереволюционного периода.

Вместе с тем учебной программой определен минимум источников земельного права, содержащих основополагающие земельно-правовые нормы. Изучение соответствующих правовых материалов должно осуществляться параллельно изучению учебника по схеме: изучил учебное положение – проиллюстрируй нормативным актом. При таком подходе к изучению студент может рассчитывать на успех в овладении материалом.

В учебнике не дублируется учебный материал, который студенты получили при изучении курсов других дисциплин (гражданское право, административное право, муниципальное право и др.). Содержание учебника

изложено в расчете на то, что читающий его знаком с положениями соответствующих учебных дисциплин. И если опущенное в учебнике для читающего не ясно, то нужно вернуться к пройденным уже курсам и восполнить пробелы. Например, студент должен исчерпывающе знать положения гражданского права о собственности и правовом регулировании ее отношений, поскольку без этих знаний студенту не освоить до конца важнейших положений одного из главных институтов российского земельного права.

Вместе с тем при изучении учебника нужно вспоминать основные положения теории права и общетеоретические категории: понятие правоотношений, юридических фактов, на основании которых они складываются, правовых норм и институтов права и др.

Наряду с общетеоретическими положениями, в теории земельного права имеются специфические теоретические конструкции, к числу которых необходимо прежде всего отнести теоретико-прикладное понятие «правовой режим земель», вызывающее, как показывает опыт принятия экзаменов по земельному праву, наибольшее затруднение в понимании этой конструкции обучаемыми.

Изучая эту конструкцию на страницах учебника, следует твердо уяснить, что в каждом элементе данной конструкции, как в зеркале, отражаются особенности земли как объекта правовых отношений. В частности, земля неподвижна, а поэтому к ней применяется термин «режим» (в переводе с французского – порядок) использования; действия с землей должны находиться под неусыпным контролем государства, а значит, и обязательным субъектом правового режима земель является уполномоченный государством орган по осуществлению контроля и регулирования земель; субъектом земельных правоотношений может быть только определенный законом круг лиц, а поэтому субъектный состав – обязательный элемент правовой конструкции «правовой режим земель» и т. д.

Особенности земли как объекта правовых отношений влияют и на особенности земельных отношений, придавая им особую структуру. В частности, нужно иметь в виду, что в предмет земельного права входят и управленческие (административные) отношения, и имущественные, и финансовые (плата за землю), которые обретают специфику из-за особенностей предмета регулирования – земли.

Как уже отмечалось, предметом земельного права являются земельные отношения, имеющие экономический характер. Поэтому для уяснения их правового регулирования необходимо руководствоваться полученными

знаниями по экономической теории, которые дают представление о механизме действия объективных экономических законов.

Эти знания необходимы в связи с тем, что правовое регулирование не может конструироваться в ущерб действию объективных экономических законов и вопреки им. История советского периода убедительно показала это, а применение социалистических методов хозяйства в различных по своим природным и социальным условиям странах дало одни и те же результаты – снижение эффективности земледелия и рациональности использования земель.

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

Лишь при усвоении и понимании данных объективных закономерностей, умении прочитать их в законе можно гарантировать усвоения студентами курса имеет и понимание студентами «Земельное право России».

Не меньшее значение для усвоения курса имеет и понимание студентами особенностей современной обстановки, что позволит им понять содержание принятых в последнее время законодательных актов, которые вышли в свет после издания этого учебника. Только при полном понимании условий побудивших принятие тех или иных нормативно-правовых актов можно уяснить содержание этих актов.

Для этих целей обучаемым целесообразно знакомиться с информацией в научной и периодической печати; следить за развитием событий в сфере земельно-правового регулирования.

Желая обучаемым успешного усвоения курса «Земельное право России», автор просит все замечания и предложения по совершенствованию данного учебника присылать ему; он примет их с большой благодарностью.

## ГЛАВА 1 ПОНЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

### 1.1 Введение

В современном мире, в век научного и социального прогресса, технических достижений, человек выстроил около себя техносферу – вторую природу, забыв о первой. Получая все необходимые блага посредством машин, человечество забыло, что важнейшим объектом материального мира является земля. Не будь земли – не было бы и человечества со всеми его проблемами. Гениальные машины, изобретенные человеком, будут морально устаревать и заменяться новыми, но никогда не заменит землю никакой иной объект материального мира, ибо нет в мире такого объекта. Землю не состарит морально никакой промежуток времени.

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

Особенности земельно-правового регулирования и выделение земельного права в особую отрасль обусловлены специфическими свойствами земель. Земля представляет собой единственное место обитания всего живого, она является полностью недвижимой. Земля, обладая свойством территорий, пространственного базиса для размещения объектов промышленности, является базисом для размещения природных объектов. При этом она является частью окружающей среды. Будучи частью природы,

земля обладает, как и другие природные объекты, биопотенциалом в виде плодородия почв, представляющим собой бесценное народное достояние. Поэтому практически все нормы земельного права пронизывает обязанность всех землепользователей и собственников земель сохранять и увеличивать почвенное плодородие своих земельных участков.

Бесценность биопотенциала земли не может быть выражена никакой денежной оценкой. Поэтому земельный учет осуществляется по особой государственной системе земельного кадастра, учитывающего как специфику земель, так и их ценность. Кадастровый учет особо необходим в связи с устойчивой неоднородностью земли, которая бесконечно многообразна в своих различных проявлениях. Такое построение земельно-правового регулирования осуществляется с учетом объективно существующих свойств и особенностей земель. Эти свойства можно типизировать в правовом плане. Данная типизация построена по принципу основного целевого назначения, что предполагает возможность нахождения земель в земельном фонде России.

Анализ состояния земельных ресурсов показывает, что уровень экологически допустимого воздействия на землю в ряде регионов превышен, существует реальная угроза полного истощения и загрязнения земель. Серьезную опасность представляет опустынивание земель (ущерб составляет 25 млрд. рублей в год), эрозия почв (эрозированы 25% всей земли сельскохозяйственного назначения, 44% эрозионно опасны), истощение плодородного слоя (ежегодно теряется около 0,6 т гумуса на 1 га, на черноземных почвах – до 0,9 т), засоление земель (около 20% сельскохозяйственных угодий), заболачивание и переувлажнение (более 19% всех земель сельскохозяйственного назначения), деградация пастбищ и сенокосов (около 50% их площади), массовое подтопление земель (около 1300 городов и др. поселений в опасной зоне), техногенное загрязнение земель.

В целях своевременного выявления изменений состояния земель, их оценки и прогноза, разработки мероприятий по предотвращению и устранению негативных процессов на земле предусмотрено разработать правовые, нормативные, технические акты, регулирующие организацию и ведение мониторинга земель.

Предусматривается обеспечить:

своевременное выявление изменения состояния земель и оценку этих изменений,

прогноз и выработку рекомендаций по предотвращению последствий негативных процессов,

совершенствование и внедрение новых методов дистанционного зондирования технических средств и технологий мониторинга земель.

## 1.2. Предмет земельного права

### а) Теоретическое определение предмета отрасли земельного права

Необходимо изучать земельное право, особенности его предмета, метода, учитывая специфику отрасли.

Для получения профессиональной квалификации юристу необходимо правильно определить предмет правового регулирования для того, чтобы решить, какой конкретно нормативно-правовой акт применим в данном случае.

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

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

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

правового регулирования. Отрасль права является наиболее крупным подразделением российского права.

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

Основным вопросом при определении предмета отрасли права является, выделение круга общественных отношений. Земля имеет важное значение и является, прежде всего, первичным, естественным, вечным, саморегулирующимся средством производства. Она – дар, данный всем людям, живущим на ней. Она – наш единственный дом, и другого у нас не будет. Поэтому люди должны осознать всю важность этой проблемы.

Изучение предмета «земельное право» должно начинаться с изучения предмета в первую очередь его особенностей. Это позволит выработать зрелое отношение каждого студента к поставленной проблеме, позволит избежать непоправимых последствий. Ведь на земле придется жить нам, нашим детям и внукам. Актуальность этого вопроса обусловлена тем, что его решение направлено в будущее и зависит только от нас.

В соответствии с общей теорией права, предметом отрасли являются общественные отношения, которые урегулированы нормами права. Предмет правового регулирования является главным основанием для выделения определенных общественных отношений в отрасль, так как в нем заложена объективная необходимость регламентации определенного комплекса общественных отношений. Предмет правового регулирования – это сформировавшаяся в системе общественных отношений группа, требующая самостоятельного регулирования. Раскрыть предмет отрасли права – значит раскрыть содержание и характер всех тех земельных отношений, которые сложились в обществе на базе форм собственности хозяйствования на земле. Особенности земли как объекта правоотношений влияют на особенности земельных отношений, придавая им особую структуру. В предмет земельного права входят элементы административных, имущественных, финансовых и других отношений из-за специфики объекта правового регулирования земельного права – земли.

б) Земельные отношения как предмет отрасли земельного права

Предметом отрасли земельного права является особый круг общественных отношений по поводу земли (земельных отношений).

Земельные отношения – отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, организациями, учреждениями, гражданами по поводу владения, пользования и распоряжения землями, земельными участками, а также по поводу государственного регулирования земельных отношений. Их специфика отражает уникальность предмета, по поводу которого они возникают. Предметом земельного права являются земельные отношения, имеющие некоторое экономическое содержание, специфика этих отношений обусловлена уникальными, незаменимыми и другими природными свойствами земли как объекта общественных отношений. Земельные отношения возникают между органами государственной власти, местного самоуправления и юридическими лицами, а также физическими лицами по поводу владения, пользования, распоряжения землей. Это является сферой действия земельно-правовых норм и лишь отчасти гражданских.

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

Участниками земельных отношений является Российская Федерация: субъекты РФ, муниципальные образования, предприятия, организации, учреждения и граждане РФ.

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

Объектами земельных отношений являются земельные участки и права на них.

в) Специфика земельных отношений

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

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

Вместе с тем не всегда человек волен немедленно восстановить земли, загрязненные сверх допустимых концентраций химическими или иными веществами. В связи с этим ЗК РФ дает право пользователям земли консервировать указанные земля в порядке, установленном Правительством РФ.

2. Предмет правового регулирования составляют не всякие волевые общественные отношения, а лишь те, которые возможно урегулировать правовыми нормами. Так, законом невозможно обязать исполнителей создать благоприятную окружающую среду и выгодное людям состояние природных ландшафтов, так как это зависит не только от их воли, но и от многих факторов состояния очистных сооружений, для которых не всегда можно приобрести необходимое оборудование; состояния окружающей среды соседних регионов, на которые не может распространяться юрисдикция органов данной административно-территориальной единицы; последствий, возникающих в результате деятельности предыдущих поколений, от других обстоятельств. В этой связи ЗК РФ определяет лишь цели землеустройства: улучшение (а не создание) природных ландшафтов.

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

4. В предмет правового регулирования включены не всякие общественные отношения, а лишь такие, которые могут быть урегулированы правовым путем. Эта допустимость регламентируется нормами международного права. Так, недопустимо применять российское законодательство в противоречии с международными договорами РФ или законодательный орган РФ не вправе превысить свои полномочия, определенные Конституцией РФ.

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

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

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

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

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

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

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

Итак, предмет потенциального правового регулирования находится в сфере действия не столько правовых норм, сколько практики их применения. Например, порядок возмещения убытков, возникающих в результате

нарушения земельного законодательства, осуществляется по аналогии возмещения убытков в сфере промышленного производства, хотя в земельных отношениях действуют объективные законы природы, не присущие промышленному производству.

Перечисленные общие черты характерны для предмета регулирования любой отрасли права. Земельное право имеет свою специфику. Она обусловлена тем, что объектом отношений является земля.

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

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

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

Широкое распространение имеет понятие «земля» – поверхностный слой земной коры, расположенный над недрами, покрытый почвенным слоем, называемый территорией, над которой осуществляется суверенитет Российской Федерации.

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

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

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

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

Земельный пай – стоимостное выражение земельной доли, внесенный в уставный капитал коммерческой организации.

Земельный строй РФ – совокупность земельных отношений, сложившихся в обществе на основе существующих в нем форм собственности на землю (частной, государственной, муниципальной и иных) и соответствующие им формы владения, пользования и распоряжения землей. Реформирование правового регулирования земельных отношений не сняло надобности в разработке понятия «земля», а, наоборот, аккумулировало эту потребность, так как принимаемые в последнее время федеральные законодательные акты имеют в качестве обязательной вступительной части систему понятий и их определений.

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

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

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

Понятие термина «земля» раскрывается лишь в ГОСТе 26640-85 «Земли. Термины и определения», в п.1 которого сказано, что земля – это важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся

пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения предприятий и организаций всех отраслей народного хозяйства. Это определение, безусловно, имеет практическую ценность, позволяет правильно вести земельно-кадастровую документацию и разрешать земельные споры. Однако оно не снимает потребности в разработке понятия «земля» как объекта правовых отношений. Указанное определение хотя и содержит в себе свойства земель, имеющие значение для правового регулирования земельных отношений, но в силу узкоцелевого назначения ГОСТов недостаточно раскрыть важнейшие элементы этих свойств. Кроме того, ГОСТы не имеют законодательной силы, поскольку являются лишь нормативными документами по стандартизации, и обязательные к исполнению требования в них касаются лишь ограниченного круга вопросов.

#### д) Особенности земли как объекта правового регулирования

Земля как объект правового регулирования выполняет тройную роль:

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

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

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

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

Данный объект общественных земельных отношений накладывает существенный отпечаток на предмет земельного права в силу того, что земля

имеет свойства, которые не могут игнорироваться законом. Земля является единственным местом обитания человека. Она – наш родной дом, поэтому человек не может покинуть Землю и переселиться в космос или на другие планеты. Жить человек может только на Земле. Земля кормит человека и растит его, а когда-нибудь примет в свое материнское лоно. Земля – основа основ бытия. Она является своего рода всемирным общежитием, а поэтому каждое уходящее поколение оставляет в наследство потомкам следы своей деятельности.

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

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

Из сказанного вытекают следующие особенности правового регулирования земельных отношений:

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

В первом случае, когда земля выступает как важнейший природный ресурс, основа жизни и общенациональное достояние, речь должна идти о земле как компоненте природы, биосферной категории.

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

б) деятельность государственных органов, организаций и граждан относительно земли осуществляется, как правило, с учетом интересов не только настоящего, но и будущих поколений. Так, недостатки земельной реформы 1861 г. (отмена крепостного права), при которой не учли ее экологических последствий, привели к значительным трудностям современного земледелия, поскольку крестьяне, вытесненные в результате реформы на худшие земли, вовлекли в неправильную систему обработки

склоны оврагов, положив начало почвенно-эрозионным процессам. Уже в начале прошлого десятилетия гибель почв от эрозии почти в десять раз превышала объем естественного почвообразования (возрождения почв). Еще более удручающее положение сложилось после четырехлетнего проведения земельной реформы в России 1990–1994 гг., развала АПК, когда Россия оказалась на пороге экологического кризиса. Достаточно сказать, что из 134,2 млн. га пахотных земель около 55 млн. га – это земли эрозированные, и ежегодно к ним прибавляются 0,4–1,5 млн. га. Каждый год оврагов становится больше на 80–100 га;

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

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

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

2) оценки эффективности этих землеохранных мероприятий;

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

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

– сбор, хранение, пополнение и обработку данных наблюдений;

– создание и ведение банков данных;

– оценку и прогнозирование изменения состояния земель.

Государственный мониторинг земель является составной частью системы государственного мониторинга окружающей природной среды. Государственный мониторинг должен осуществляться по кадастровым категориям, угодьям, зонам. Важность земли как места обитания и как источника естественного богатства порождает необходимость принятия специализированных федеральных законов в этой сфере. Например, Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения

плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 16.07.1998 г.\* устанавливает правовые основы государственного регулирования обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения при осуществлении собственниками, владельцами, пользователями, арендаторами земельных участков, хозяйственной деятельности.

\*СЗ РФ. 1998. № 24. Ст. 3390.

Обеспечение плодородия этой категории земель осуществляется по следующим основным направлениям:

разработка и реализация федеральных программ обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

проведение учета показателей плодородия таких земель, сертификация почв;

государственный контроль за воспроизводством земель;

учет эталонных участков земель сельскохозяйственного назначения (ст. 11).

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

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

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

Государственный контроль за воспроизводством плодородия таких земель и их рациональное использование проводится в целях соблюдения собственниками, владельцами, пользователями, арендаторами земельных участков требований закона.

Земля – важнейший компонент природной среды, который функционирует по законам живого организма, способствует очищению атмосферы, хранит водные ресурсы, является питательной средой для всего

живого. Земная поверхность имеет территориальные ограничения, она не может быть произвольно увеличена людьми в зависимости от их потребностей. Равным образом она не подлежит замене никаким другим средством производства, не устаревает и не изнашивается, как это происходит в отношении орудий и средств производства. При рациональном использовании земли ее плодородие постоянно возрастает, что, в свою очередь, влияет на ценностные характеристики данного объекта. Это, безусловно, свидетельствует о том, что земельные отношения являются отношениями особого рода и не могут, как предлагают некоторые ученые, устанавливаться и определяться нормами гражданского права, а должны регулироваться нормами земельного права с учетом норм гражданского права только в части, не урегулированной нормами земельного права.

Как известно, в новый ГК РФ включена отдельная глава (17), посвященная земельным отношениям. С правовой и экономической точки зрения, ценность земли определяется особенностями, спецификой свойств и признаков, отличающих ее от других имущественных объектов. Это означает, что отношения отныне должны регулироваться и гражданским законодательством. Однако согласно части 3 ст. 2 ГК РФ, если имущественные земельные отношения основываются на административном акте (а таких видов земельных отношений, как известно, немало), то эти отношения не регулируются нормами гражданского права. Они находятся в исключительной сфере земельного законодательства. Поэтому неправомерны высказывания некоторых ученых-цивилистов о том, что все без исключения земельные отношения должны регулироваться нормами земельного права.

Дело в том, что статьи 72 и 73 Конституции РФ, определяющие предметы исключительного ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов, устанавливают, что гражданское законодательство находится в ведении РФ, а земельное законодательство – в совместном ведении РФ и ее субъектов. Требуется более четкое разграничение сфер применения земельного и гражданского законодательства.

Новая Конституция РФ (ст. 5, 35, 71, 72 и др.) и принятые в ее развитие нормативно-правовые акты, в частности Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. «О федеральных природных ресурсах», положили начало делению и неделимой природной среды по «этажам», на собственность федеральную, субъектов РФ, муниципальную, частную, общую и др.

Справедливо замечание профессора Г.В. Чубукова о том, что гражданское право не обладает правовым инструментарием учета многообразия и специфики земли как объекта земельных отношений. Оно определяет единые унифицированные правила гражданского оборота и собственности на землю без учета ее уникальных специфических особенностей.\*

\*Подробнее по этому вопросу см. : Чубуков Г.В. Земельная недвижимость в системе российского права // Государство и право. 1995.№9. С.49,а также: Духно Н.А. и Чубуков Г.В. Земельный порядок и ответственность. М. 1998. С. 23-30.

Конституция закрепила процесс «овеществления» всех природных ресурсов и природной среды в целом, а Гражданский кодекс РФ в ст.ст. 130, 214 и др. объявил все природные ресурсы (естественную природную среду) имуществом со всеми вытекающими из этого последствиями. Таким образом было произведено изъятие всех природных ресурсов и всей природной среды в целом из сферы земельного и экологического права, включив их в сферу действия гражданского права.

Особо следует также отметить, что ч. 1. ст. 9 Конституции РФ, устанавливая, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а вторая часть ст. 9 передает эти объекты в частную и иные формы собственности. Разве это не парадокс? Следует также подчеркнуть, что объявление в ГК РФ всех природных ресурсов имуществом противоречит ч. 1 ст. 9, ч. 2 ст. 36 и ст. 42 Конституции РФ, так как нарушает неотчуждаемые и принадлежащие каждому от рождения права на природные ресурсы, основу жизни и деятельности народов России, законные интересы, право каждого на благоприятную окружающую среду.

Представляется, что природные ресурсы (объекты) могут участвовать в обороте, но не на основе частной собственности как имущественной категории, а на основе публичности этой собственности, которая принадлежит всему многонациональному народу, проживающему на территории России.

Однако необходимо отметить, что проводимая с 1990 г. земельная реформа в России, когда на смену административным методам правового регулирования земельных отношений пришли экономико-правовые, когда конституционно было закреплено многообразие форм земельной собственности и хозяйствования на ней, признание земли имуществом, введение платности землепользования, что способствовало формированию земельного рынка и обусловило принятие нового земельного и гражданского законодательства. Все это в корне изменило старое представление о характере и содержании земельных отношений.

Исследуя вопрос о соотношении гражданского и земельного права, следует отметить, что при регулировании земельных отношений необходимо использовать понятийный аппарат и основные принципы, установленные гражданским законодательством, а в земельном законодательстве должна отразиться тенденция земельных отношений, вытекающая из того факта, что земля является особым объектом, который охраняется и используется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Поэтому перед земельным правом встают новые задачи в связи с усложнением предмета этой отрасли права.

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

В условиях рыночной экономики цена земельных участков определяется, исходя из спроса и предложения, и имеет постоянную тенденцию к росту.

Все это породило необходимость учета земельных ресурсов в виде земельного кадастра, регистрации сделок с землей; требуются критерии рациональности землепользования на всех землях путем кадастровых оценок.

С учетом указанного обстоятельства устанавливается и налогообложение. Например, налоги устанавливаются и изменяются в зависимости от состояния земельных участков, а не по результатам хозяйственной деятельности (ст. 3 Закона РСФСР «О плате за землю»).

Так как земля является важнейшим компонентом природной среды, необходимо усилить ответственность за преступления против земельной безопасности. В частности, Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 05.11.1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические преступления»\* указывает, что в целях обеспечения правильного и единообразного применения законодательства необходимо обеспечить такое правильное правоприменение, т.к. высокая степень общественной опасности преступлений в этой сфере обусловлена тем, что объектом посягательства является стабильность окружающей среды и природоресурсный потенциал, а также гарантированное Конституцией РФ право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ). В каждом конкретном деле, квалифицируя содеянное, суд должен исходить не только из стоимости и количества потерь, но и учитывать причиненный экологический вред, т.е. вред, нанесенный растительному и животному миру, а также всей экосистеме в целом.

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

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

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

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

В юридической литературе шел спор, можно ли признать земельные отношения имущественными. Еще с 60-х годов было признано, что земельные отношения имеют некоторый имущественный характер. В связи с проводимой земельной реформой, принятием нового земельного законодательства, Конституции, Гражданского кодекса, который разрешает сделки с землей, формирует земельный рынок, вопрос о признании имущественного элемента в земельных отношениях приобретает положительное значение. ГК РФ восстановил категорию земельной недвижимости. Но земля – недвижимость особого рода, которая требует особого правового регулирования, отличающегося от регулирования другого имущества. Отнесение части земельных отношений к гражданскому праву основано на ошибочном определении, данном в ст. 128 ГК и ст. 130 ГК, где земля называется недвижимым имуществом наряду с другим имуществом, не имеющим уникальных особенностей земли. Поэтому требуется работа над

изменением ГК РФ и приоритета земельного права в регулировании земельных отношений перед нормами гражданского права. В ст. 128\* следует указать, что вещами являются предметы материального мира или духовной культуры – продукты человеческого труда, а не самой природы, удовлетворяющие потребности людей и не имеющие устойчивых связей с природной средой. В ст. 130 необходимо отметить, что земля является абсолютно недвижимой, а все остальные вещи – относительно недвижимые, т.к. они, в принципе, переместимы при желании человека.

Эти изменения позволяют изъять земли и природные ресурсы из сферы правового регулирования Гражданского кодекса и включить эти отношения в сферу регулирования земельного права.

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

Объявление в ГК РФ природных ресурсов имуществом противоречит ч.1 ст. 9, ч.2 ст. 36 и ст. 42 Конституции РФ, так как нарушает неотчуждаемые и принадлежащие всем от рождения права на природные ресурсы – основу жизнедеятельности народов России, право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 2, 7,17, 18, 41,42, 58 Конституции РФ).

Происходящие изменения земельного строя, замена государственной монополии на землю частной, муниципальной и иными формами собственности, введение купли-продажи и разрешение других сделок с землей, формирование земельного рынка вызвали появление взглядов на пересмотр соотношения земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений. Эти взгляды во многом спорны, их нельзя не брать в расчет. Законодательный аспект проблемы таков: Указом Президента от 24.12.1993 г. «О приведении в соответствие земельного законодательства Конституции РФ» были отменены 63 статьи Земельного кодекса. Был создан правовой вакуум в сфере регулирования земельных отношений, чем и воспользовались цивилисты. В принятом Указе Президента от 27. 10. 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии земельной реформы в РФ» проявилась тенденция к сужению сферы регулирования земельных норм. Статья 1 указывает, что совершение сделок с землей регулируется гражданским законодательством с учетом земельного, лесного и иного специализированного законодательства. Правовой беспредел поставил вопрос о пересмотре соотношения этих отраслей. Теперь ясно, что

земельное законодательство осталось без правового инструмента – Земельного кодекса, своеобразной земельной конституции. Яркий пример перехода от принципа приоритета земельного права к гражданскому являет сам ГК РФ, в нем нормы о земельных отношениях построены по принципу гражданских норм (автономия воли, недопустимость вмешательства, свобода распоряжения имуществом, запрет ограничения количества имущества в собственности одного лица и т.д.), ГК РФ должен регулировать земельные отношения лишь в той мере, в какой они не урегулированы нормами земельного права. Земельное право основывается на наличии у субъекта собственности не только прав, но и обязанностей рационального использования земель в соответствии с целевым назначением, сильным государственным контролем за соблюдением этой обязанности.

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

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

В связи с изложенным встает вопрос о соотношении земельного и гражданского законодательства и определении приоритетности земельного законодательства в регулировании земельных отношений, которое сейчас поставлено под сомнение.

Кроме того, согласно ч. 3 ст. 2 ГК РФ, не регулируется нормами гражданского законодательства большая группа земельных имущественных отношений, которые основываются на административном акте или ином властном подчинении одной стороны другой. Анализ п. «о» ст. 71 и п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что существует определенное несоответствие между уровнями земельного законодательства, которое отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, и гражданского законодательства, которое отнесено только к ведению РФ. Это несоответствие мешает более эффективному применению земельного и гражданского законодательства.

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

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

Исходя из всего вышеупомянутого, отметим, что простое применение цивилистических конструкций к такому объекту, как земля, требует в первую очередь обязательного учета ее особенностей как уникального природного объекта и предмета труда.

Сложившаяся ситуация в правоприменительной практике не может быть признана удовлетворительной, так как регулирование земельных имущественных отношений – это правовая сфера особого рода, которая в силу специфики объекта должна быть отнесена к земельному праву с использованием норм гражданского права;\*

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

г) трудового, поскольку хозяйственная эксплуатация земельных участков осуществляется работниками предприятия, труд которых регулируется преимущественно трудовым правом. Так, на сельскохозяйственные посевные, уборочные и иные полевые работы распространяется режим рабочего времени; приемы и технологии сельскохозяйственных работ не должны противоречить нормам охраны труда; за нарушения правил полевых работ виновные в этом работники могут привлекаться к дисциплинарной ответственности;

д) экологического, поскольку земля представляет собой часть экологической системы, одновременно входя в качестве важнейшего элемента в систему биосферы, являясь частью космической системы. Земля – важнейший природный ресурс, главное средство производства в сельском, лесном хозяйстве и горном промысле, пространственный базис для размещения зданий, строений, сооружений и других объектов;

е) аграрного права, предметом которого являются аграрные отношения, включающие комплекс земельных, организационно-управленческих, имущественных, трудовых и иных отношений, в которых земля выступает основным средством производства.

Кроме того, земледелие косвенно влияет и на жизнедеятельность людей, а значит, и входит в предмет правового регулирования законодательства о здравоохранении. Так, за нарушение требований к качеству выпускаемой продукции глава крестьянского хозяйства (двора) несет финансовую или уголовную ответственность (ст. 24 Закона РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»).

Земельным же правом регулируются преимущественно экономические земельные отношения: отнесение земель к категориям по основному целевому назначению; порядок предоставления и изъятия земель; установления и изменения режима их использования; кадастровые отношения; земельные отношения в части земельных споров и т. п.

Как уже отмечалось, земельные отношения имеют имущественное содержание. В силу своих специфических особенностей земля является имуществом особого рода. Она не имеет и не может иметь стоимости. Ей придается лишь видимость имущественной ценности. В условиях рыночных отношений цена земли определяется по закону спроса и предложения, она имеет тенденцию к увеличению, так как потребность в ней все время возрастает ввиду ограниченности плодородных и расположенных в более благоприятных условиях земельных участков, в которых постоянно нуждаются люди. Этот фактор активно используется любителями спекулятивных сделок. Для предупреждения этих негативных последствий земельный рынок должен регулироваться государством. Сделки с землей не должны определяться по тем же правилам, какие действуют при продаже различного имущества. Это и обуславливает, что сделки с землей должны регулироваться земельным законодательством, которое точнее отражает естественную природу и значимость земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Однако в Указе Президента РФ от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» сказано, что совершение сделок с земельными участками регулируется гражданским законодательством с учетом земельного, лесного, природоохранительного и иного специального законодательства и данного Указа.

Но уже в Общей части вновь принятого ГК РФ говорится о том, что эти сделки должны регулироваться только гражданским законодательством, С такой позицией вряд ли можно согласиться.\*

\*Подробнее об этом см.: Чубуков Г.В. Право и земельная недвижимость. М. 1994. С.15 и др.

Вопрос о неедвижимости земли как об особом роде имущества требует специального исследования. Земля является недвижимым объектом и в отличие от движимого имущества не может перемещаться в пространстве (если не принимать во внимание естественное вращение ее вокруг Солнца в космическом пространстве).

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

При переходе к исследованию понятия неедвижимости, объединяющим фактором является то, что земля – «первичный» и абсолютно необходимый элемент недвижимого имущества. Без земли нет неедвижимости. Земля же, независимо от того, размещено ли на ней другое имущество, сама по себе является неедвижимостью, а все, что на ней расположено, является движимым имуществом. Однако при данном определении недвижимого имущества земля является одним из элементов неедвижимости. К ней относятся и другие объекты, но земля среди них играет главенствующую роль. Представляется, что необходимо каждой части неедвижимости придать свой правовой статус на законодательном уровне.

Установление режима хозяйственной эксплуатации земель, передача и изъятие земель в пользование, аренду, владение или продажа в собственность происходит путем специальных землеустроительных действий.

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

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

по взаимоограничению соседского землепользования;

по ущемлению соседского землепользования в пользу того, кто имеет наивысшую общественную значимость.

Земля обладает устойчивой природной неоднородностью, что порождает:

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

б) экономико-правовой режим выравнивания условий хозяйствования на земле. Например, освобождаются от платы за земельные участки лица, осуществляющие их сельскохозяйственное освоение, на весь период, предусмотренный проектом производства работ; не взимаются с предприятий и граждан земельный налог и арендная плата за землю, находящуюся в периоде ее сельскохозяйственного освоения.

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

Почвы образуются очень медленно. Проходят тысячелетия с момента появления первых организмов на горных породах до полного формирования почвы. За 100 лет мощность почвы увеличивается всего на 0,5–2 см. Почва состоит из твердой, жидкой, газообразной частей и живых организмов. В.В. Докучаев назвал почву «зеркалом природы», подчеркивая тем самым, что она отражает взаимодействие всех компонентов природы, являясь результатом этого взаимодействия. Деятельность человека влияет на образование почв. Минеральная часть почвы состоит из частиц песка, ила, глины, щебня. На ее долю приходится более 80–90% объема почвы.

Более 100 лет назад В.В. Докучаев доказал, что размещение почв по поверхности земли подчинено закону зональности. В РФ широтная зональность выражена ярче, чем в других странах мира. Это связано с большой протяженностью России по меридиану и с преобладанием равнинного ландшафта. С севера на юг территории РФ сменяют друг друга: мерзлотнотаежные, тундровые, глеевые, подзолистые, дерново-подзолистые,

серые лесные, черноземы, каштановые и бурые, серо-бурые почвы, почвы полупустынь, солончаки, торфяно-болотные почвы.

В РФ на долю земель сельскохозяйственного назначения приходится около 13 % земельного фонда, в том числе пашни – около 8%. Лесами занято 40 % территории.

Площадь сельскохозяйственных угодий России – 222 млн. га, в том числе:

Пашни – 132 млн. га;

Сенокосы – 23, 5 млн. га;

Пастбища – 64,5 млн. га;

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

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

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

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

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

Земельное право – самостоятельная отрасль права, направленная на регулирование земельных отношений в Российской Федерации, ее субъектах,

муниципальных образованиях, у юридических лиц и граждан и имеющая своей задачей закрепление, совершенствование и создание эффективного земельного строя в России, основанного на частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности на землю, который обеспечивает рациональное использование и охрану земель, надлежащие условия равноправного развития различных форм хозяйствования, воспроизводство плодородия почв, сохранение и улучшение окружающей среды и охраны земельных прав граждан и других пользователей земель.

### 1.3. Методы правового регулирования земельного права. Земля как объект правового регулирования

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

Особенности земельно-правового регулирования и выделение земельного права в особую отрасль обусловлены специфическими свойствами земель. Земля представляет собой единственное место обитания всего живого, она является полностью недвижимой. Земля, обладая свойством территории, пространственного базиса для размещения объектов промышленности, является и базисом для размещения природных объектов. При этом она является частью окружающей среды. Будучи частью природы, земля обладает, как и другие природные объекты, биопотенциалом в виде плодородия почв, представляющего собой бесценное народное достояние. Поэтому практически все нормы земельного права пронизывает обязанность всех пользователей земель сохранять и увеличивать почвенное плодородие своих земельных участков.

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

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

Россия обладает огромными земельными ресурсами, но это национальное богатство страны используется крайне неэффективно. Десятки

миллионов гектаров земли выведены из хозяйственного использования, идет деградация и снижение плодородия земли.\*

\*См. Постановление правительства РФ от 26 июня 1999 г. № 694, которым утверждена Федеральная целевая программа «Развитие земельной реформы в РФ на 1999-2002годы». СЗ РФ. 2000. № 27. Ст.379.

Перед Россией стоит сложная задача завершения реформирования земельных отношений и создания российской национальной системы землепользования.

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

#### 1.4. Методы правового регулирования земельных отношений

##### а) Теоретическое определение метода правового регулирования

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

Метод – установленный законодательством способ воздействия на поведение и действия физических и юридических лиц, который вправе применять должностное лицо либо орган в определенных ситуациях.

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

Метод регулирования земельных отношений отражает специфику своего воздействия. В условиях формирования рынка земли и рыночных отношений необходимо выявить методы с учетом особенностей режима правового регулирования общественных отношений, которые составляют предмет отрасли. Методы правового регулирования обусловлены характером

регулируемых отношений, для которых подбираются адекватные им приемы и способы правового воздействия.

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

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

Метод земельного права в сравнении с методами других отраслей получает новое содержание, отличающее его от любой другой отрасли.

Метод земельного права – это совокупность способов и приемов воздействия на поведение людей, которая способствует характеру и природе земли как уникального природного ресурса, необходимого всем гражданам.

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

#### Императивный метод правового регулирования земельных отношений

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

Установление обязанностей – это ведущий способ правового регулирования, поскольку он занимает значительный удельный вес в содержании земельно-правовых норм. Введенная законом обязанность для субъектов земельно-правовых отношений исключает какие-либо отклонения в ее исполнении, так как может последовать наказание. Установление запретов в земельном праве – это определение границ как возможного, так и должного поведения участников земельно-правовых отношений.

Границы возможного поведения необходимы для того, чтобы пресечь реализацию интересов субъектов земельно-правовых отношений в ущерб интересам общества и государства. Границы должного поведения определяются для того, чтобы способы, при помощи которых субъекты земельных отношений выполняют свои обязанности и достигают своих целей, не противоречили государственным и общественным интересам и не наносили им вреда.

Соблюдение правил должного поведения и ненарушение запретов так же жестко регламентируются и обеспечиваются действующим земельным законодательством.

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

Диспозитивный метод правового регулирования земельных отношений

Диспозитивный метод правового регулирования означает такой способ правового воздействия, при котором субъектам земельных отношений предоставляется свобода, то есть собственное усмотрение в реализации ими своих целей и задач.

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

Рекомендательный метод правового регулирования выражается в предоставлении возможности альтернативного поведения субъекта земельных отношений, когда субъекту предоставляется возможность самому выбрать способ своего поведения для достижения поставленной цели. Рекомендации, исходящие от государства, только облегчают выбор того или иного решения.

Санкционирующий метод выражается в том, что решение о реализации своих земельных правомочий субъект земельного отношения принимает самостоятельно, но это решение приобретает юридическую силу лишь после утверждения его соответствующим компетентным органом.

Делегирующий метод правового регулирования выражается в предоставлении прав и свобод субъектам земельных отношений по тому или иному кругу правомочий.

Диспозитивный метод правового регулирования земельных отношений предполагает автономию воли, альтернативные варианты поведения субъектов земельных правоотношений и, как следствие, различные итоги этих правоотношений. Метод характеризуется юридическим равенством сторон, их паритетным положением в правоотношении. В классификации методов отражается заимствование их из других отраслей права, но необходимо учитывать специфику правового регулирования земельного права.

Метод правового регулирования земельного права как отрасли следует отличать от метода науки земельного права и метода учебной дисциплины.

#### б) Метод науки земельного права и учебной дисциплины

Метод науки земельного права – это способ получения объективной научно-правовой информации как о земельно-правовом регулировании, так и об обеспечивающих его условиях: о проблемах правотворческой работы, перспективах развития правового регулирования земельных отношений, правоприменительной практике и т.д. Его составляют такие действия, как мониторинг, систематизация, прогнозирование, получение новых знаний, служащих базой и исходными данными для создания знаний более высокого уровня.

Метод науки земельного права заключается в способе изучения не только системы земельно-правового регулирования, но и самих методов регулирования, способствуя их совершенствованию. Наука в своей деятельности применяет общенаучные (диалектический, исторический) методы и специальные методы (сравнительного правоведения, социологических исследований, кибернетический, системный и другие).

Метод земельного права как учебной дисциплины имеет иное целевое назначение, поскольку направлен на усвоение обучаемыми той части знаний, которые необходимы им для будущей специальности или квалификации.

Метод земельного права как учебной дисциплины использует закономерности психологического восприятия человеческим сознанием получаемой информации. Познание проходит три этапа: восприятие, усвоение, практическое закрепление и применение. Если метод науки направлен на получение новых знаний, то метод учебной дисциплины направлен на внедрение и эффективное закрепление полученных знаний. Исследовательский характер обучения играет вспомогательную роль, поскольку преподавание специально не занимается получением совершенно новых знаний, оно направлено на распространение и внедрение имеющихся.

#### в) Особенности методов правового, регулирования земельных отношений

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

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

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

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

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

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

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

Однако в указанной системе методов неизбежно выделяются те или иные виды и подвиды. Например, в регулировании порядка использования земель преобладает диспозитивный метод, а в регулировании охраны – императивный. В частности, важность земли как места обитания и как источника естественного богатства порождает необходимость принятия специализированных законов в этой сфере. Например, Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия

земельнохозяйственного назначения» от 16 июля 1998 г.\* устанавливает правовые основы государственного регулирования обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения при осуществлении собственниками, владельцами, пользователями, арендаторами земельных участков хозяйственной деятельности.

\*СЗ РФ. 1998. № 24. Ст.3390.

Обеспечение плодородия этой категории земель осуществляется по следующим основным направлениям:

разработка и реализация федеральных программ обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

проведение учета показателей плодородия таких земель, сертификация почв;

государственный контроль за воспроизводством земель;

учет эталонных участков земель сельскохозяйственного назначения (ст. 11).

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

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

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

Государственный контроль за воспроизводством плодородия таких земель и их рациональное использование проводится в целях соблюдения всеми пользователями этих земель требований закона.

В связи с тем, что земля является важнейшим компонентом природной среды, необходимо усилить ответственность за преступления против земельной безопасности. В частности. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические преступления»\*

указывает, что в целях обеспечения правильного и единообразного применения законодательства необходимо обеспечить такое правильное правоприменение, так как высокая степень общественной опасности преступлений в этой сфере обусловлена тем, что объектом посягательства является стабильность окружающей среды и природоресурсный потенциал, а также гарантированное Конституцией РФ право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42).

\*Бюллетень Верховного Суда РФ. 1999. № 1

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

#### 1.5. Закономерности, которым подчинены методы правового регулирования земельных отношений

Анализ действующего законодательства указывает на следующие закономерности.

Действие объективных законов. Земля подвержена эрозионным процессам, процессам зарастания кустарником, мелколесьем, сорняками. В силу этого в ЗК РФ предусмотрены обязанности по защите земель от вредных процессов. Объективный закон природы продиктовал законодателям введение указанного требования. И с этим нельзя не считаться.

Действие экономических законов общества, которые диктуют праву свои условия. Ведущим мотивом в поведении людей является интерес, а чтобы действия этого интереса не пошли в разрез с интересами общества и государства, последнее сформировало систему правил, устраняющих такую коллизию,

Действие социальных законов, отражающих психологию народов, общностей, этносов, для которых дороги традиции, свое понимание ценности окружающей среды. В местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп возможно установление особого

режима использования земель (об этом есть оговорка в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» от 30 апреля 1999 г.).\*

\*См.: Федеральный закон РФ от 30 апреля 1999 г. « О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ». СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

Этому же способствует преимущественное право на получение земельного участка гражданами в данной местности.

#### 1.6. Специфические особенности методов правового регулирования земельных отношений

Метод правового регулирования, присущий конкретной отрасли права, должен отражать ее специфику. В земельном праве предметом являются земельные отношения, которые складываются по поводу земли, уникального природного объекта, незаменимого в силу принадлежащих ему свойств, созданного самой природой, вечно самовозобновляющегося средства производства.

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

Наличие процессов формирования земельного рынка в РФ предполагает два обязательных условия: хозяйственную свободу и достаточную для этого определенность, стабильность земельных отношений.

Оба эти условия удачно обеспечивают договорные формы хозяйственных взаимоотношений, а потому роль договора продолжает увеличиваться в регулировании земельных отношений, так как рыночная свобода начинает активно проникать во все институты земельного права.

Однако установленные неограниченные свободы в совершении сделок с землей гражданским законодательством не могут полностью

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

Метод земельного права включает в себя весь спектр правового воздействия на субъектов земельных правоотношений при безусловной гармонизации их интересов, а также обусловлен особенностями предмета правового регулирования и задачами, стоящими перед обществом и государством. Методом в земельном праве является совокупность императивных и диспозитивных способов правового воздействия государства, обусловленных политическими, социальными, экономическими особенностями земельных отношений, объективными законами общества и природы. На современном этапе методы правового регулирования земельных общественных отношений должны организовать это регулирование в целях рационального использования, охраны земель и эффективного на них хозяйствования.

### 1.7. Заключение

У человечества есть общий дом – планета Земля. Если мы не будем рационально использовать природные ресурсы, то у будущих поколений просто не будет перспектив. Ни одно существо не сможет жить в среде, созданной из собственных отходов производства и потребления. Люди истощают природные ресурсы, оказывая серьезное воздействие на экосистему Земли.

Постепенно в сознании людей должны закрепиться новые этические принципы взаимодействия с природой. Земля – основополагающая часть окружающей среды. Она функционирует по принципам живого организма. Она хранит атмосферу, водные ресурсы, является питательной средой для всего живого. Поэтому пользование землей должно быть рациональным. Для этого необходимо сбалансированное взаимодействие изучения, охраны, освоения и преобразования земель.

Под мощным натиском человека происходит уничтожение лесов, деградация кормовых угодий, истощение биологических ресурсов, усиление водной и ветровой эрозии. Это порождает нарушение мерзлотного режима почвогрунтов, комплексное нарушение земель при разработке минерального сырья, утрату продуктивных свойств земли, снижение и потерю природных

качеств рекреационных комплексов, нарушение режима особо охраняемых территорий.

В настоящее время создана специальная система наблюдения и оценки состояния окружающей среды. Под влиянием антропогенных воздействий просто необходим экологический мониторинг. Результаты наблюдений используются для оценки состояния природной среды, для разработки прогнозов возможных изменений в будущем, для разработки различных природоохранных мероприятий.

Экологический мониторинг включает в себя наблюдения за различными компонентами природной среды: атмосферой, водами, почвой, флорой и фауной. Полученные с помощью мониторинга данные уже позволили выявить наиболее острые локальные экологические ситуации и разработать определенные меры охраны природы и здоровья человека.

Негативные изменения окружающей среды поставили перед человеком проблему выживания его как биологического вида. Мы живем в эпоху общепланетарного экологического кризиса, и это надо осознать. Необходимо нормативно установить принципы решения этой проблемы, международного сотрудничества в экологической сфере. В этом направлении должны быть приняты специализированные федеральные законы, иные нормативно-правовые акты национального российского законодательства, международные декларации и конвенции, усилена ответственность за экологические преступления, обеспечен процесс реализации норм земельного и экологического права. Решение этой проблемы направлено в будущее.

Человечество подошло к порогу, за которым нужна новая нравственность, новая система ценностей. От того, какими методами мы будем регулировать земельные отношения сегодня, зависит, как будем жить завтра. И будем ли?

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод о том, что под методом правового регулирования в земельном праве понимается совокупность императивных и диспозитивных способов правового воздействия государства, обусловленных политическими и социально-экономическими особенностями земельных отношений, объективными законами общества и природы. Метод позволяет организовать регулирование земельных общественных отношений в целях рационального использования, охраны земель и эффективного на них хозяйствования в условиях рыночных отношений в России.

Контрольные вопросы:

1. Какую роль играет метод правового регулирования в земельном праве?

2. В чем отличие императивного метода правового регулирования земельных отношений от диспозитивного метода?

3. Виды императивного метода правового регулирования.

4. Виды диспозитивного метода правового регулирования.

5. Какие условия влияют на формирование метода правового регулирования в земельном праве?

6. Какие признаки отличают метод земельно-правового регулирования от метода науки земельного права?

#### 1.8. Принципы земельного права

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

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

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

К общеправовым принципам относятся: принцип гуманизма, принцип законности в земельных отношениях, принцип интернационализма, имеющий международную и национальную стороны, принцип стимулирования рационального использования земли ее пользователями, принцип субъективного вменения, то есть применение земельно-правовой ответственности за виновные земельные правонарушения, и др.

Отраслевые принципы земельного права обусловлены особым характером регулируемых общественных земельных отношений, которые, в свою очередь, определены особой спецификой регулируемого объекта

земельного фонда РФ, состоящего из разных по своему правовому режиму отдельных категорий земель. Эта специфика породила принципы, которые можно разделить на две части: принципы, относящиеся к Общей части земельного права, и принципы, относящиеся к Особенной части. В основу деления положены уникальные свойства, присущие земле – этому специфическому объекту. Принципы земельного права содержатся:

а) в Конституции РФ, где сказано, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2), а также статьи 7,8,10-12,15, имеющие более общий характер по земельным отношениям.

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

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

б) в декларациях нормативно-правовых актов. Так, в преамбуле ЗК 1991 г. был провозглашен принцип равноправия всех форм земельной собственности и форм хозяйствования на земле, в преамбуле Закона РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» провозглашен Принцип хозяйственной самостоятельности и свободного развития этого типа хозяйств;

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

г) в текстуальном смысле действующего законодательства. Например, анализируя ЗК о землеустройстве, можно прийти к выводу о наличии приоритета экологических интересов общества над экономическими, поскольку созданию благоприятной экологической среды и улучшению природных ландшафтов подчинены задачи землеустройства.

Принципы земельного права характеризуются следующими признаками:

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

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

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

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

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

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

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

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

в) при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых объектов, строений и сооружений,

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

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

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

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

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

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

г) в интересах охраны здоровья человека устанавливается право каждого гражданина РФ на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ), определяются нормативы ПДК вредных химических, бактериальных, паразитарно-бактериальных и радиоактивных веществ в почве, стимулируется производство экологически чистой продукции путем установления повышенных цен на нее.

3. Принцип целевого использования земель. Если имущество (здания, сооружения, машины и т. п.) может использоваться не только по целевому, но и по иному назначению (производственное здание – в качестве склада, трактор – иногда в качестве средства перевозки грузов), то землю недопустимо использовать для тех целей, которые не указаны в документе, удостоверяющем режим ее использования. Например, недопустимо использовать пашню под лесопосадки, если она не отведена для этих целей, и наоборот, участок, предназначенный под лесопосадки, нельзя постоянно использовать под пашню.

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

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

На землях, отнесенных к нескольким категориям, действуют все правила и ограничения, установленные для соответствующих категорий земель.

В случае спора по правовому режиму земельного участка приоритет имеет категория земель более строгого правового режима.

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

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

Принцип целевого использования земель выражается в том, что:

а) земли РФ подразделяются на семь категорий по основному их целевому назначению;

б) внутри категорий земель происходит подразделение их по угодьям. Так, категория земель сельскохозяйственного назначения подразделяется на пахотные, пастбищные, сенокосные и другие угодья, земли поселений подразделяются на земли застройки, общего пользования, сельскохозяйственного использования и т. п., земли природоохранного назначения включают в себя земли заказников, земли лесов, выполняющих защитные функции, и т. п.;

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

г) устанавливаются дополнительные правила, возникающие из соседства режимов землепользователей. Так, законом устанавливаются

разные сервитута, а также водоохранные зоны рек и водоемов, границы которых закрепляются на местности специальными информационными знаками. Земельные участки в пределах зон у собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов не изымаются. Пользование этими земельными участками осуществляется с соблюдением установленного на них режима.

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

Категория земель указывается:

- 1) в постановлениях органов исполнительной власти и решениях органов местного самоуправления о предоставлении (передаче) земельных участков или об установлении особых правовых режимов использования земель особо охраняемых территорий и земель иного назначения;
- 2) свидетельствах, договорах и иных документах, удостоверяющих права на землю;
- 3) документах государственного земельного кадастра;
- 4) документах государственной регистрации.

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

- 1) признания недействительности актов органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также сделок с земельными участками, совершенных на их основании;
- 2) отказа в государственной регистрации прав на землю.

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

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

Гарантии стабильности прав на землю выражаются в следующем:

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

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

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

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

а) в отсутствии господства каких-либо форм собственности или хозяйствования над другими. Так, по отмененному ЗК РСФСР 1970 г. монопольным было право исключительной государственной собственности на землю и дискриминировалась личная форма землепользования, господствующей признавалась общественная форма использования земель. Подобная дискриминация дорого обошлась стране, отбросив ее в развитии на многие годы назад.

В случаях установления каких-либо приоритетов форм собственности на землю или форм хозяйствования на ней перед иными формами собственности и хозяйствования заинтересованные пользователи земли вправе оспорить данное нарушение в установленном порядке, а если такое нарушение может иметь своим следствием существенное ограничение конкуренции или ущемление интересов, хозяйствующих субъектов или граждан, то обратиться в Антимонопольный комитет РФ для принятия соответствующих мер (п. 1 ст. 3 Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»);

б) в выравнивании экономико-правовым путем способов хозяйственной эксплуатации земель путем освобождения от платы за землю лиц, осваивающих ее или восстанавливающих нарушенные не по их вине угодья (ст. 106 ЗК), установлении дифференцированных земельных налогов в зависимости от качества угодий.

6. Принцип платного использования земель, являющийся обязательным условием их эффективной эксплуатации. Например, применение на

некоторых территориях страны норм бесплатного отвода земель для ведения крестьянского хозяйства вместо стимулирования их развития дало обратный эффект, поскольку люди относились к бесплатно полученному участку как к даровой вещи.

В соответствии с Законом РСФСР от 11 октября 1991 г. «О плате за землю», с изменениями и дополнениями, использование земли в РФ является платным.\*

\*См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991 г. № 14. Ст. 1434. Изменения и дополнения внесены законами РФ от 14 февраля 1992 г., 16 июля 1992 г. и Федеральными законами от 9 августа 1994 г. от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ и от 27 декабря 1995 г. № 211-ФЗ, от 31 декабря 1997 г. № 158-ФЗ, от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ. Приказ Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 6 марта 2000 г. Зарегистрирован в Минюсте РФ 6 апреля 2000 г. № 2183. «Об отмене Инструкции Госналогслужбы России от 17 апреля 1995 г. № 29 «По применению закона РФ «О плате за землю».

Целью введения платы за землю является стимулирование рационального использования угодий, их охраны, повышения плодородия почв, выравнивания социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечения развития инфраструктуры в населенных пунктах, формирования социальных фондов финансирования этих мероприятий (ст. 2 Закона).

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

\*См.: Постановление Правительства РФ от 15 марта 1997 г. № 319 «О порядке определения нормативной цены земли» (СЗ РФ. 1997. № 1539).

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

В ст. 14 (ч. 1) Налогового Кодекса РФ 2000 г. предусмотрена трансформация земельного налога в единый налог на недвижимость.

В соответствии с ч. 2 указанной статьи при введении налога на недвижимость прекращается на территории соответствующих субъектов взимание земельного налога, а также взимание налога на имущество организаций и граждан.

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

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

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

Постановлением Правительства РФ от 15 марта 1997 г. № 319 установлено, что органы местного самоуправления (администрации) по мере развития рынка земли могут своими решениями уточнять количество оценочных зон и их границы, повышать или понижать установленную в соответствии с п. 1 настоящего Постановления нормативную цену земли, но не более чем на 25%.\*

\*См.: Постановление Правительства РФ от 15 марта 1997 г. «О порядке определения нормативной цены земли» // СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1539.

Нормативная цена земли, установленная в соответствии с настоящим Постановлением, не должна превышать 75% уровня рыночной цены на типичные земельные участки соответствующего целевого назначения.

Таким образом, установлена нижняя граница стоимости земли, а верхняя зависит от спроса на товар. Федеральный закон «О плате за землю» находится в удивительно четком соответствии с этим Постановлением.

В другом нормативно-правовом акте – «Порядок купли-продажи гражданами РФ земельного участка» (утвержден Постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 30 мая 1993 г. № 503\*) – в ст. 5 уже прямо и незавуалированно сказано, что цена на земельный участок – договорная.

\*САПП РФ. 1993. № 23. Ст. 2114.

Таким образом, создается ничем не ограниченный произвол в гонке цен на землю, поскольку чем больше земли уже скуплено, тем выше спрос и стоимость оставшихся земельных участков. Итак, Правительство откровенно ведет политику под вполне однозначным лозунгом: «Все земли – обеспеченным».

7. Принцип рационального использования земель, выражающийся в их эффективной эксплуатации при одновременном повышении качества. Содержание данного принципа различно для различных категорий земель: при использовании земель сельскохозяйственного назначения принцип их рационального использования выражается в максимальном получении

урожаев при надлежащем качестве продукции, систематическом повышении плодородия сельскохозяйственных угодий; при использовании земель несельскохозяйственного назначения рациональность выражается в максимальной экономии земельных участков, в размещении объектов на угодьях наиболее выгодным способом; при использовании земель природоохранного назначения (рекреационного, историко-культурного и т. п.) рациональным будет такое использование земельных участков, при котором максимально обеспечивается специальная цель использования данных земель (эффективный отдых граждан, обеспечение надлежащего содержания историко-культурных объектов и т.п.). Подробнее об этом см. гл. X.

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

Этот принцип выражается в том, что:

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

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

Например, может быть приостановлена деятельность предприятия, хотя и соблюдающего правила землепользования, но наносящая вред недрам, водам и лесам, расположенным вблизи этого хозяйства или непосредственно в его границах, т.е. не допускается осуществлять охрану одного природного объекта во вред другому.

9. Принцип плановости в использовании земель. Соблюдение его необходимо для правильной организации хозяйственной эксплуатации земель и их охраны.

Планирование осуществляют:

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Принципы, присущие Особенной части земельного права

Особенность данных принципов состоит в том, что они порождены спецификой правового режима отдельных категорий земель, входящих в государственный земельный фонд России, а также неповторимыми свойствами земли, играющими особую роль в каждой правовой категории.

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

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

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

в) устанавливается перечень земельных участков, представляющих особую ценность для данного региона, в том числе опытные поля (участки)

научно-исследовательских учреждений и учебных заведений, изъятие которых не допускается.

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

2. Ко второй по значимости категории земель в земельном фонде России относятся земли поселений (городов, поселков городского типа – дачные, рабочие и курортные поселки и сельские поселения). В этой категории земля функционирует как фундамент, место для возведения различных строений и сооружений. Поэтому понятие рационального использования этих земель существеннейшим образом отличается от рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Земли поселений предназначаются для обслуживания городов, поселков городского типа и сельских поселений.

3. К следующей категории земель относятся земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения. Специфика правового режима этих категорий земель, как и всех земель в земельном фонде России, закреплена в законодательстве. Эти земли предназначены для различных специальных целей, как правило, не связанных с сельскохозяйственным производством. Неудивительно то, что в законодательстве эта категория земель так и называлась «земли специального назначения» (исключение – земельные участки, используемые для сельскохозяйственных целей согласно ст. 84, 85 ЗК).

4. Важное место среди других категорий земель занимают земли особо охраняемых территорий и объектов (природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения). На этих землях осуществляют свою деятельность государственные природные заповедники, в том числе биосферные, национальные парки, природные парки, государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты.

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

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

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

7. Запасы земли – это резерв государства.

Контрольные вопросы:

1. Понятие и общая характеристика принципов земельного права и форма их выражения.

2. Конституционные принципы земельного права и их краткая характеристика.

3. Принципы, присущие Общей части земельного права:

а) принцип приоритета экологического благополучия окружающей среды;

б) принцип целевого использования земель;

в) принцип устойчивости прав на землю и его содержание;

г) содержание принципа равноправного положения всех форм собственности на землю и всех форм хозяйствования;

д) содержание принципа платного использования земель;

е) содержание принципа рационального использования земель;

ж) принцип комплексного подхода в использовании земель и его содержание;

- з) принцип плановости использования земель и его содержание;
- и) принцип подконтрольности государству использования земель.

#### 4. Принципы, присущие Особенной части земельного права.

##### 1.9. Место земельного права в общей системе права России

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

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

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

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

Земля как территория регулируется земельным правом в качестве территориального базиса размещения производительных сил: строительства объектов; выращивания лесополос; отведения земли под пашню и т.п. Нормы же государственного права решают вопросы при организации и определении границ территории как обязательного признака государства; эти границы определяют пределы государственной власти.

2. От административного права, для которого характерно наличие власти и подчинения, земельное отличается тем, что хотя в нем и присутствуют отношения субординации, но они касаются лишь регулирования узкого круга земельных общественных отношений, за пределами которых субординация, соподчиненность прекращается. Этим кругом являются те отношения, которые влияют на судьбу земли. Например, недопустимо без разрешения компетентных органов приступить к

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

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

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

До принятия нового ГК РФ существовал приоритет земельного законодательства в регулировании земельных отношений по сравнению с гражданским законодательством, который был закреплен во всех основополагающих актах в гражданском праве и существовал на протяжении десятилетий.\*

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

Ликвидация важнейшего принципа в земельном праве началась с Указа Президента РФ от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», в котором было закреплено, что совершение сделок с земельными участками регулируется гражданским законодательством с учетом земельного, природоохранного и иного специального законодательства.

Гражданский кодекс РФ не только закрепил все эти нововведения, но продемонстрировал наиболее яркий пример отхода от принципа приоритета

земельного права в регулировании земельных отношений, в него включено большое число норм, регулирующих земельные Отношения по принципам гражданского права (купля-продажа земли, ее неограниченное приобретение и т.п.). Однако главное – в нем исключена норма о том, что гражданское право регулирует земельные отношения лишь в той мере, в какой они не урегулированы земельным законодательством. Зачеркнув все положительное, что было наработано в нашей стране, земельным правом, обратили не всегда оправданное внимание на гражданское право.

В РФ земля и другие природные ресурсы составляют основу жизни и деятельности общества, именно в этом качестве она используется и охраняется. Следовательно, правовое регулирование использования и охраны земли есть правовая сфера особого рода, роль которой выполняет земельное право.

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

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

Автономия воли означает способность лица и имеющуюся у него (предоставленную государством) возможность самостоятельно и свободно формировать и проявлять свою волю. Граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Из сказанного видно, что гражданско-правовой метод предполагает широкую возможность выбора между несколькими вариантами поведения в пределах, установленных законом, иными словами, диспозитивность в гражданско-правовом регулировании преобладает. Земельное же право исходит из наличия у субъекта собственности не только прав, но и обязанности рационального использования земли в соответствии с целевым назначением; нормирование количества земли в собственности, государственного контроля за использованием и охраной земель, регулирование рынка земли и т.п.

Все это было сформулировано Программой аграрной реформы в России в 1994-1995 гг.

Однако если обычное имущество представляет собой материальное благо, созданное человеческим трудом, то земля – естественно возникший объект природы, который подобен организму и существует по особым объективным законам природы. Эти признаки нашли свое отражение в

земельном праве и не присущи гражданско-правовому регулированию. Так, если улучшение имущества, сданного внаем, допустимо по правилам гражданского права лишь с согласия наймодателя, то улучшение арендованной земли (повышение плодородия и т. п.) является обязанностью арендатора независимо от согласия арендодателя.

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

Согласно ч. 3 ст. 2 ГК РФ, если имущественные земельные отношения основываются на административном акте (а таких видов земельных отношений, как известно, немало), то эти отношения не регулируются нормами гражданского права. Они находятся в исключительной сфере земельно-правового регулирования. Поэтому неправомерны высказывания некоторых ученых-цивилистов о том, что все без исключения земельные отношения должны регулироваться нормами гражданского права.

Включение земли в отношения собственности, а значит, и сделки купли-продажи, осложнили разграничение земельных отношений от гражданско-правовых. Так, например, при продаже земельного участка возникают две группы отношений: земельные, касающиеся переоформления купленных земельных участков, и гражданские, возникающие при процедуре купли-продажи этих участков. Земельно-правовая и гражданско-правовая процедуры тесно переплетаются и взаимообуславливают друг друга: земельно-правовые нормы дают основания гражданско-правовым сделкам, а в гражданско-правовых сделках практически реализуются земельно-правовые нормы.

Гражданский кодекс РФ вновь восстановил категорию недвижимости.

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

В данном в ст. 128 ГК РФ перечислении объектов гражданских прав указаны просто вещи и не указывается их происхождение, а это имеет важное значение для правового регулирования. Поэтому в ст. 128 ГК РФ следует указать, что вещами являются предметы материальной и духовной культуры, продукты человеческого труда, а не продукты самой природы,

удовлетворяющие самые разнообразные потребности людей и не имеющие устойчивых экологических связей с естественной окружающей средой.

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

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

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

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

5. От экологического права земельное отличается тем, что если эколого-правовые нормы регулируют отношения, возникающие в связи с охраной экосвязей природных объектов, то земельное право регулирует преимущественно экономические земельные отношения, возникающие в

связи с предоставлением, изъятием земель, порядком их использования. При этом в предмет земельного права входят и отношения, связанные с экологизацией землепользования, однако эта экологизация имеет вспомогательный характер. Так, требование улучшения экологической обстановки на территории в результате хозяйственной деятельности является обязательным элементом землеустроительных действий и деятельности по реализации прав собственника на землю, землевладельца, землепользователя и арендатора земли.

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

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

6. От аграрного права земельное отличается тем, что предметом первого являются производственные отношения, складывающиеся в сфере производства сельскохозяйственной продукции, а земельно-правовое предписание направлено на создание надлежащих предпосылок для сельскохозяйственной эксплуатации угодий (предоставление земель в пользование, установление критериев рационального их использования, порядка выделения земельных участков для создания крестьянских хозяйств и т. д.).

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

Вместе с тем объекты аграрного права отличны и от объектов гражданского права, поскольку первые связаны с использованием угодий, находясь в сфере сельскохозяйственного производства. Взаимосвязь с землей накладывает на имущественные объекты отпечаток, влияющий на их юридический статус. Например, мелиоративная стационарная система используется в режиме, продиктованном объективными законами природы

(весенне-летний цикл работы, обеспечение режима почвенной влаги, подчиненность ритма работы фазам роста выращиваемой сельскохозяйственной продукции и т. п.).

Объекты аграрного права (техника, сельскохозяйственные сооружения, мелиоративные устройства и т. п.) являются элементами сельскохозяйственной технологии, правовое регулирование отношений которой, в силу их специфики, нуждается в наличии определенных норм аграрного права.

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

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

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

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

Как уже отмечалось, земля имеет особый правовой статус, отличный от правового статуса обычного имущества, что сказывается на процессуальном характере земельных отношений. Так, если обычные имущественные отношения имеют относительно свободный режим (имущество может использоваться для любого назначения, здание может переоборудоваться для любого вида использования), то земельные участки эксплуатируются строго по целевому назначению. Значит, и процедура разрешения земельных споров ограничена особенностями правового статуса того или иного земельного участка. Например, орган по рассмотрению земельных споров не вправе удовлетворить заявление организации о расширении хозяйственной

деятельности на землях оздоровительного назначения, если это несовместимо с интересами использования данных земель.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующие выводы:

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

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

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

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

Контрольные вопросы:

1. Практическая потребность в отграничении земельного права от других отраслей права.

2. Критерии отграничения норм земельного права от норм иных отраслей права.

3. Отграничение земельного права от государственного права.

4. Отграничение норм земельного права от норм административного права.

5. Отграничение норм земельного права от норм финансового права.

6. Отграничение норм земельного права от норм гражданского права.

7. Отграничение норм земельного права от норм аграрного права.

8. Отграничение норм земельного права от норм экологического права.

## 9. Отграничение норм земельного права от норм трудового права.

### 1.10. Система земельного права

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

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

Место каждого элемента в системе земельного права определяется не произвольно, а диктуется его значением и конкретной ролью в этой системе. Например, Общая часть земельного права должна предшествовать его Особенной части, а не наоборот, поскольку в первой закреплены основополагающие институты, конкретизирующиеся в положениях второй части: право собственности на землю, государственное регулирование земельных отношений, вещные права на землю и другие. Эти институты получают свою специфику в регулировании и использовании различных категорий земель: земель сельскохозяйственного назначения, земель специального назначения, земель населенных пунктов и т. п.

Система земельного права является, таким образом, с одной стороны, упорядочивающим свою внутреннюю структуру целостным явлением, а с другой – подсистемой российского права, входя в него в качестве составного элемента. Так, реализуя положения права о государственном суверенитете народов, нормы земельного права позволяют устанавливать особый режим в месте проживания малочисленных народов и этнических групп; реализуя нормы административного права, нормы земельного права устанавливают компетенцию органов местного самоуправления в вопросах организации и ведения земельного кадастра, планирования использования земель, установления предельных размеров земельных участков, передаваемых гражданам в собственность, пользование и т. п.

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

Под системой земельного права как отрасли следует понимать научно обоснованную последовательность расположения институтов и образующих

их норм в зависимости от их значимости, роли и содержания, обусловленного характером регулируемых общественных отношений.

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

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

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

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

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

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

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

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

Наличие правовых норм, отражающих принципиальные положения, характерные для всех институтов земельного права, действие которых по общему правилу распространяется на все регулируемые земельным правом общественные отношения, дает нам основание выделить в земельном праве Общую часть. Таким образом, в Общую часть входят институты, которые содержат в себе положения, «обслуживающие» все или почти все институты Особой части.

Рассмотрим элементы земельного права как отрасли права по отдельности.

Общая часть земельного права включает в себя такие институты, как:

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

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

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

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

4. Земельно-процессуальное право. Оно определяет процедуру реализации прав и обязанностей субъектов земельных правоотношений: отношения землеустройства, ведение дел по предоставлению и изъятию земель, земельно-кадастровые отношения, отношения по осуществлению контроля за использованием земель, а также земельные споры, когда выявляются основания и порядок оспаривания нарушений земельного законодательства, процедура рассмотрения земельных споров, порядок реализации решений, вынесенных по результатам рассмотрения споров.

5. Правовое обеспечение рационального использования и охраны земель по российскому законодательству, которое является его главной задачей. Однако в законодательстве не раскрыто содержание этого понятия, не дано его основных критериев.

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

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

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

Институты Общей части земельного права конкретизируются в институтах

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

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

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

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

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

3) правовой режим земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, обороны и иного назначения, основным целевым назначением которых является обеспечение задач, вытекающих из особенностей объектов, для которых предоставлены данные земли;

4) правовой режим земель, принадлежащих гражданам;

5) правовой режим земель особо охраняемых территорий: природоохранного и природозаповедного назначения, основным целевым назначением которых является обеспечение условий в системе охраняемых природных территорий, а также в зонах природных объектов с особым

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

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

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

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

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

Земельно-правовая норма характеризуется следующими признаками:

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

б) правовая норма – правило поведения, установленное для неопределенного круга лиц, чье поведение подпадает под действие указанной нормы права;

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

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

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

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

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

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

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

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

в) санкция земельно-правовой нормы – обязательный элемент, без которого норма не может быть эффективной;

Санкцией правовая норма отличается от иных норм, не имеющих правового характера (от научно обоснованных систем земледелия; от земледельческих традиций, господствующих в данном регионе; от моральных норм и т. п.).

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

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

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

2. Институты и правовые нормы всех отраслей права взаимно дополняют друг друга, «коллективно» осуществляют правовое регулирование.

3. Взаимопроникновение гипотез, диспозиций и санкций правовых норм земельного права и других отраслей права не означает дублирования в земельно-правовом регулировании, а свидетельствует о системо-образующих связях системы права в целом и земельного права в частности.

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

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

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

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

Система земельного права как отрасли права состоит из следующих институтов.

## Общая часть

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

## Особенная часть

9. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения.
10. Правовой режим земель поселений.
11. Правовой режим земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения.
12. Правовой режим земель, принадлежащих гражданам.
13. Правовой режим земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного и историко-культурного назначения.
14. Правовой режим земель лесного фонда.
15. Правовой режим земель водного фонда.
16. Правовой режим земель запаса.

Земельное право как наука. Земельно-правовые нормы, как и нормы других отраслей российского права, невозможно ни увидеть, ни пощупать. Видимыми являются только знаковые символы закона. Поэтому при изучении земельного законодательства требуется познавательная

деятельность, построенная по научной системе. Например, правовые нормы содержатся и в «молчании закона», т.е. в отсутствии видимых знаков его: отсутствие права на занятие земельного участка означает запрет такого занятия; отсутствие запрета на проход по земельному участку означает разрешение такого прохода и т. д.\*

\*СЗ РФ. 1998. № 24. Ст. 3390.

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

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

Поэтому предмет науки земельного права значительно шире предмета отрасли земельного права, это выражается в том, что:

а) земельно-правовая наука занимается изучением предмета земельного права, исследуя его специфику и выработывая рекомендации по совершенствованию правовых норм. Например, установление влияния эксплуатации земли на соседствующие с ней природные объекты и на ландшафт в целом способствовало введению в земельное законодательство требований по обеспечению экологического благополучия на используемом земельном участке;

б) земельно-правовая наука занимается и изучением самих земельно-правовых норм, выявляя их несовершенства и выработывая рекомендации по устранению этих несовершенств. Так, исследование состояния правового регулирования мелиорации земель выявило значительную недостаточность правового вмешательства, в связи с чем в 1995 г. был принят Федеральный закон о мелиорации земель;

в) наконец, земельно-правовая наука занимается и исследованием практики применения норм земельного права, выработывая правовые

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

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

Земельное право как учебная дисциплина представляет собой определенную часть науки земельного права, отобранную и систематизированную для использования в учебном процессе с двух позиций: потребности в будущей работе выпускника вуза и эффективности обучения (запоминания материала, правильного усвоения его и т.д.). В силу этого при формировании учебной дисциплины земельного права применяются и элементы соответствующих педагогических наук, используются и рекомендации психологов.

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

Главным элементом критериев оценок студентов на экзаменах и зачетах является системность знаний, а поэтому студент прежде всего должен глубоко усвоить систему земельного права.

Контрольные вопросы:

1. Что такое система земельного права как отрасли права, науки и учебной, дисциплины?
2. Какова структура системы земельного права?

3. Какова структура Общей части земельного права?
4. Какова структура Особенной части земельного права?
5. Что представляет собой земельно-правовая норма?
6. Каковы системообразующие связи земельного права, обеспечивающие внутреннее единство и связь с другими отраслями права?

## ГЛАВА 2 ИСТОЧНИКИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

### 2.1. Понятие источников земельного права

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

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

Каждый источник права обладает такими признаками, как:

1) документальная форма закрепления. Нормы земельного права содержатся в соответствующих нормативно-правовых актах. Например, Правила применения нормативной цены земли установлены ст. 25 Закона РСФСР от 11 октября 1991 г. «О плате за землю», т.е. вытекают из точного смысла данного нормативно-правового акта;

2) особая форма документа, предусмотренная законом или не противоречащая ему. Так, Федеральное Собрание РФ принимает законы; Правительство РФ принимает постановления и распоряжения; органы местного самоуправления принимают решения, а местная администрация – постановления и распоряжения; руководители органов и структурных подразделений местной администрации издадут приказы;

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

4) наличие в нормативном акте правовых норм. Так, если решением органа местного самоуправления тому или иному предприятию будет предписано устранить нарушения земельного законодательства, то данное решение не будет нормативным в силу индивидуальности и разовости данного предписания; в то же время, если данный орган примет решение по вопросам организации ведения земельно-кадастрового учета в своем регионе, то содержание этого решения, рассчитанное на многократное применение, будет иметь нормативный характер.

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

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

б) по времени действия земельно-правовые акты, как правило, не имеют обратной силы, т.е. не распространяются на те отношения, которые возникли до вступления данного акта в законную силу, если иное не предусмотрено законом. Так, в п. 2 Постановления Верховного Совета РСФСР от 25 апреля 1991 г. «О введении в действие Земельного кодекса РСФСР» сказано: «К земельным правоотношениям, возникшим до момента принятия Кодекса, Земельный кодекс РСФСР применяется к тем правам и обязанностям, которые возникнут после его введения в действие».\*

\*Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22.Ст.76.

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

Вместе с тем может возникнуть ситуация, когда действующий нормативно-правовой акт не подлежит применению, хотя гипотеза (фактический состав) для этого имеется. Так, с истечением сроков исковой давности субъекты земельных правоотношений лишаются права на взыскание убытков, причиненных нарушением земельного законодательства; с истечением сроков давности привлечения к ответственности нормативный акт, предусматривающий наказание для виновных лиц, не применяется (ст. 136 КЗоТ; ст. 282 Кодекса об административных правонарушениях КоАП; ст. 78 УК). Подобно тому как на негативные иски (иски об устранении препятствий к реализации права собственности) не распространяются сроки исковой давности, в правовом регулировании «чисто» земельных отношений (т. е. непосредственно связанных с эксплуатацией земли и т. п.) отсутствуют нормы о таких сроках;

в) по кругу субъектов действие нормативно-правовых актов осуществляется в отношении:

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

специальных субъектов, т.е. лиц, обладающих признаками, обеспечивающими им определенные дополнительные права или льготы либо лишаящими этих льгот. Так, для получения земельного участка для ведения фермерского хозяйства необходимо наличие специального субъекта, обладающего опытом работы в сельском хозяйстве либо специальной подготовкой. Общему субъекту (например, горожанину, никогда не проживавшему в сельской местности и не имеющему специальной квалификации) может быть отказано в таком праве. Кроме того, лица, проживающие в данной местности, имеют преимущество перед приезжими селянами при прочих равных условиях.

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

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

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

В соответствии с ныне действующим законодательством судебный контроль над нормотворчеством в России осуществляется как Конституционным судом РФ, так и судами общей юрисдикции в пределах компетенции, установленной Конституцией РФ (ст. 120) и другими законодательными актами. Иерархические противоречия неконституционного характера могут быть устранены системой прокурорского надзора путем принесения прокурором протеста на нормативный акт, принятый с нарушением установленной компетенции или процедуры принятия;

2) механизм устранения логических противоречий. Например, если в сфере правового регулирования возникает особая группа общественных отношений, требующих особой правовой регламентации, то в нормативно-правовых актах делается «отдушина», позволяющая не поставить закон вопреки требованиям здравой логики наперекор объективным потребностям местных условий. Так, при наличии общего запрета на использование земли природоохранного назначения для хозяйственной деятельности в местах проживания малочисленных народов и этнических групп допускается использование этих земель для выпаса оленей;

3) механизм устранения противоречий в нормативно-правовых актах, принятых в различные отрезки времени. Например, по ЗК РСФСР 1970 г. аренда земли считалась деянием, нарушающим национализацию земельных ресурсов. Наряду с этим положением были приняты нормативно-правовые акты, разрешавшие аренду земли в качестве допустимой формы эксплуатации земельных ресурсов. Возникло противоречие норм действующего законодательства друг другу.

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

4) механизм устранения пробелов в действующем земельном законодательстве. Пробелы в законе – естественное явление, возникающее,

во-первых, из-за отставания правотворческой деятельности от динамично развивающихся общественных отношений; во-вторых, из-за недостатков в самой правотворческой деятельности: Поэтому закон дает право судам в случае таковых пробелов применять при решении конкретных гражданских дел аналогию закона или аналогию права (ст. 6 ГК РФ).

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

Подводя итог сказанному, можно определить источник земельного права как документ установленной формы, изданный уполномоченным на то Государственным органом, содержащий в себе земельно-правовые нормы, действующий на определенной территории, определенное время и среди определенного круга лиц, являющийся элементом системы земельного законодательства.

Контрольные вопросы:

1. Чем отличается источник права от ненормативных источников?
2. В какой форме закрепляется источник права?
3. Пределы действия источника права.
4. Каким способом устраняются противоречия между источниками права?
5. Каким способом устраняются пробелы права в источниках права?

## 2.2. Система источников земельного права

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

Иерархия земельно-правовых нормативных актов представляет собой следующие уровни:

1. Международно-правовые договоры, подписанные и ратифицированные РФ, содержащие земельно-правовые нормы.

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

Каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46 Конституции РФ).

Международный договор будет являться элементом правовой системы РФ в случае, если он заключен в установленном порядке и ратифицирован или утвержден компетентным органом государственной власти. В качестве примера – договор СССР с Финляндской Республикой о передаче ей в аренду на 50 лет советской части Сайменского канала на Корейском перешейке и острова Малый Высоцкий.\*

\*Ведомости Верховного Совета СССР. 1963. №36. Ст. 389.

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

В соответствии с ч. 3 ст. 46 Конституции РФ каждый гражданин имеет право на обращение в межведомственные (международные) органы по защите прав и свобод человека при соблюдении определенных условий: наличие соответствующего международного договора РФ и исчерпание всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты нарушенных прав. Так, Арбитражный процессуальный кодекс РФ закрепляет приоритет правил, установленных международным договором РФ перед «внутренним» процессуальным законом (ст. 3 АПК).

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

2. Конституция Российской Федерации – основной источник для всех отраслей российского права. Она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России.

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

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

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

Закон РФ от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»\* и другие нормативно-правовые акты обеспечивают механизм действия законодательства конституционного уровня.

\*СЗ РФ. 1994. №13. Ст. 1447.

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

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

Земли могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (п. 1 и п. 2 ст. 9 Конституции РФ), указанные формы собственности признаются и защищаются равным образом. В п. 1 и п. 2 ст. 35 сказано, что право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и

распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не приносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (ст. 36).

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

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

### 3. Федеральные конституционные законы.

Конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию (ст. 108 Конституции РФ). Например, Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» принят Государственной Думой 5 апреля 1995 г., одобрен Советом Федерации 12 апреля 1995 г.;\* Федеральный конституционный закон РФ «О Конституционном Суде РФ», принят 21 июля 1994 г. Одобрен Советом Федерации 12 июля 1994 г.\*

\*СЗ РФ. 1995. №18.Ст.1589.

\*\*СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

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

Статья 120 Конституции РФ является важной гарантией правильного рассмотрения любого земельного спора, устанавливающая независимость судей и подчинение их только закону, а в случае установления не соответствия акта государственного или иного органа закону принимает решение в соответствии с законом.

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

#### 4. Федеральные законы.

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Указы Президента Российской Федерации.

Президент Российской Федерации является главой государства. Он в соответствии с Конституцией РФ может издавать указы и распоряжения.

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

Анализ нормативных актов Президента РФ дает основание утверждать, что они изданы по самым разнообразным проблемам правового регулирования земельных отношений в период проведения земельной реформы в России, начиная с указов от 27 декабря 1991 г. «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР», от 25 марта 1992 г. «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий», от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы», от 16 декабря 1993 г. «О федеральных природных ресурсах», от 24 декабря 1993 г. «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ» и заканчивая Указом от 7 марта 1996 г. «О реализации конституционных прав граждан на землю» и др.

Действительно, ЗК 1991 г. устарел, и это не вызывает сомнений, многие его положения вступили в противоречие с Конституцией, но нормы, которых был лишен ЗК, обеспечивали тем не менее рациональное использование земель, их охрану, ограничение (в разумных пределах) права частной собственности на землю. Одним словом, они представляли собой реальное воплощение принципа общественно-целесообразного характера регулирования земельных отношений.

Отмеченный Указ от 24 декабря 1993 г. послужил созданию правового вакуума в сфере земельных отношений, результаты которого не замедлили сказаться. Как часто бывает в нашей стране, бездумно сметается весь накопленный опыт (в том числе и положительный), однако альтернативы уничтоженному очень часто не находится.

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

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

Специфика этого уровня заключается в том, что:

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

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

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

В соответствии с Конституцией РФ исполнительную власть в РФ осуществляет Правительство РФ, которое издает постановления и распоряжения и обеспечивает их выполнение.

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

\*Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»// СЗ РФ. 1997.

Все это и обусловило то обстоятельство, что постановления Правительства касаются самых разнообразных сторон правового регулирования земельных отношений и потому занимают самое важное место среди подзаконных нормативных правовых актов. Это постановления: от 29 декабря 1991 г. «О порядке реорганизации колхозов и совхозов», от 5 февраля 1993 г. «О государственной программе мониторинга земель РФ на 1993-1995 годы»\*, от 5 августа 1992 г. «Об утверждении Положения о порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами»;\*\* распоряжение Правительства РФ от 10 августа 1992 г. № 1453-р., постановление от 28 января 1993 г. «Об утверждении Положения о порядке возмещения убытков собственникам, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства»\*\*\*.

\*Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 6. Ст. 491.

\*\*Там же. 1992. № 8. Ст. 503.

\*\*\*Там же. 1993. № 6. Ст. 483, в ред. Пост. Правительства РФ от 27.12.1994 №1428; от 02.11.1995Г. №1176; от 11 июля 1996 г. № 778.

7. Акты министерств и иных государственных органов федеральной исполнительной власти.

В межотраслевом и отраслевом масштабе источниками земельного права служат нормативные акты государственных комитетов, министерств и служб РФ – нормативные приказы, инструкции и другие. По общему правилу, эти акты обязательны только для учреждений и должностных лиц данного ведомства. Однако в тех случаях, когда данное ведомство в силу

закона или постановления Правительства РФ получило право на издание обязательного акта, а также если этот ведомственный акт был утвержден постановлением Правительства РФ – он получает общеобязательную силу

Для примера можно привести «Рекомендации по реорганизации колхозов и совхозов», утвержденные Министерством сельского хозяйства РФ 14 января 1992 г.

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

#### 8. Нормативно-правовые акты субъектов РФ.

В республиках, входящих в состав РФ, роль источников земельного права выполняют Конституции республик, а также законодательные акты по вопросам использования и охраны отдельных природных ресурсов, нормативные указы президентов республик, там, где они выбраны, а также нормативные постановления и распоряжения правительств республик. Поэтому в некоторых из них приняты земельные кодексы (Карелия, Коми и др.), а в некоторых они готовятся. Задержка с их принятием объясняется тем, что до сих пор не принят Земельный кодекс Российской Федерации.

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

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

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

Разграничение компетенции федеральных органов государственной власти и аналогичными органами субъектов РФ осуществляется в соответствии с Указом Президента РФ от 12 марта 1996 г. «Об утверждении Положения о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ».\*

\*СЗРФ. 1996.№ 12. Ст. 1158, с изменениями от 25 ноября 1996 г.№ 1593//СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 5544.

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

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

В соответствии с Указом Президента РФ от 20 мая 2000 г. «О федеральных округах»\* было создано семь федеральных округов.

\*Российская газета, 2000 г., 21 мая.

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

9. Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое является

самостоятельным в пределах своих полномочий. Органы самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

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

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

Например, в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (в редакции 1999 г.)» глава местной администрации в пределах своей компетенции издаёт постановления и распоряжения, а руководители органов и структурных подразделений местной администрации издают приказы, которые, имея общенормативное значение, являются источниками земельного права: о порядке использования земель общего назначения в населенных пунктах; о порядке использования земель городской, сельской застройки и т. п.

\*СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506. См. также Федеральный закон от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» с изменениями от 13 апреля 1999 г.(СЗ РФ. 1998. № 2. Ст.224).

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

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

Компетенция Конституционного Суда определена Законом РФ «О Конституционном Суде РФ», принятым Федеральным Собранием РФ и подписанным Президентом РФ 21 июля 1994 г. В этом законе определено, кто обладает правом на обращение в Конституционный Суд (ст. ст. 3, 84, 88, 96, 101,105,107).

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

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

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

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

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

д) разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, установленного Конституцией РФ, федеральным или иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Например, признается неконституционным нормативно-правовой акт, который принимается органами государственной власти субъектов Федерации, в то время как его принятие отнесено только к федеральным органам государственной власти.

Конституционный Суд РФ по итогам рассмотрения дела о проверке конституционности нормативно-правового акта принимает постановление о признании этого акта соответствующим или не соответствующим Конституции РФ полностью или частично в зависимости от обстоятельств дела (ст.ст. 86, 98 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»).

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

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

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

Конституционного Суда РФ.

Устранение противоречий и коллизий в нормативно-правовых актах осуществляет и арбитражный суд в процессе рассмотрения конкретных дел. Так, согласно Федеральному конституционному закону от 28 апреля 1995 г. «Об арбитражных судах в Российской Федерации»,\* последний, установив в процессе разрешения дела несоответствие нормативного акта другим законам РФ, принимает решение на основании законодательных актов.

\*СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

10. В результате правоприменительной практики издаются руководящие постановления Пленума Верховного Суда РФ и решения Высшего Арбитражного Суда РФ.

Данные виды нормативных актов специфичны тем, что имеют обязательную силу для судов указанных систем при разрешении ими конкретных дел. В правовом же регулировании они не могут быть использованы в качестве непосредственных регуляторов общественных отношений.

Однако любой субъект правоотношений, чей спор или чье дело рассматривается в судах судебной или арбитражной системы, неизбежно попадает под действие указанных актов. Так, утвержденная государственным арбитражем методика исчисления убытков, полученных в результате нарушения договорных обязательств, применяется арбитражными судами и при рассмотрении дел о причинении вреда земельным угодьям вследствие незаконного решения органов управления.

Руководящие постановления пленумов Верховного Суда РФ и решения Высшего Арбитражного Суда:

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

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

## 11. Вспомогательные нормативно-правовые акты.

Определенную вспомогательную роль по совершенствованию правоприменительной деятельности играют стандарты. Так, ГОСТ 17.5.1.01-78

«Охрана природы. Рекультивация земель» регламентирует основные положения, определенные ЗК для землепользователей в качестве обязанности по восстановлению нарушенных земель.

Эти стандарты обеспечивают «расшифровку» содержания закона, предостерегая от возможных ошибок в правоприменительной практике. Так, раскрытие пунктом 17 ГОСТа 26640-85 «Земли. Термины и определения» понятия рационального использования земель позволяет правильно применить положение ЗК об обязанностях рационального использования земель собственниками, землевладельцами, арендаторами и землепользователями.

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

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

Система нормативно-правовых актов, являющихся источниками права, является по существу системой законодательства и находится в постоянном совершенствовании в связи с реализацией земельной и других реформ. О том, какими путями осуществляется это совершенствование, будет рассказано в следующем разделе настоящей главы.

Контрольные вопросы:

1. Какие нормативные акты составляют систему источников земельного права?
2. Каков порядок устранения нарушений в иерархии источников земельного права через Конституционный Суд РФ?
3. Каков порядок установления нарушений в иерархии источников земельного права через суды и прокуратуру?
4. Какие уровни нормативных актов могут существовать в системе источников земельного права для обеспечения правоприменительной практики?

### 2.3. Перспективы развития земельного законодательства

Развитие системы законодательства – обязательное требование нормального функционирования правовой системы, поскольку:

а) условия существования общества непрерывно изменяются, вызывая изменения в системе общественных отношений. Например, в настоящий период резко ухудшилась экологическая обстановка на планете, что потребовало радикально изменить правовое регулирование земельных отношений в сторону усиления охраны земли;

б) развитие общества порождает неизвестные доселе отношения, создавая пробелы в системе правового регулирования. Так, с освоением космического пространства появляется новая отрасль народного хозяйства – космическое обеспечение, что потребовало введения качественно нового вида категорий земель – земель космического обеспечения.

Применительно к земельному праву России отмечаются следующие перспективы развития земельного законодательства:

1. Усиление систематизации земельного законодательства, идущей по линии:

а) инкорпорации, т.е. создания законодательства путем внешней обработки без изменения содержания правового регулирования. Так, в конце 70-х годов в РСФСР был создан Свод законов республики, в котором собраны важнейшие акты Верховного Совета РСФСР и Совета Министров РСФСР, имеющие общенормативное значение. В частности, в томах 4 и 6 содержатся основные нормативно-правовые акты, регулирующие земельные отношения и отношения, касающиеся порядка эксплуатации пахотных земель;

б) кодификации всего земельного законодательства, завершающим этапом которой было бы принятие нового Земельного кодекса РФ, работа над которым продолжается более пяти лет.

2. Введение программирования совершенствования земельного законодательства:

а) через реформирование земельных отношений, посредством которого будет целенаправленно и запрограммировано изменяться земельное законодательство. Так, Законом РСФСР от 23 ноября 1990 г. «О земельной реформе» поставлена задача поэтапного перераспределения земель в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле и формирования многоукладной экономики, что повлечет за собой прогнозируемые изменения в земельных отношениях, поддающихся своевременному правовому урегулированию;

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

3. Совершенствование правотворческой процедуры путем расширения демократических начал при разработке и принятии нормативно-правовых актов. Например, проект Закона РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» был опубликован для всенародного обсуждения, т.е. к участию в разработке его были привлечены и народы России, что позволило принять относительно добротный закон.

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

а) устранения излишней зарегулированности, мешающей развитию производительных сил и эффективному использованию земель. Так, упрощен отвод земель путем передачи от центральных органов России всех вопросов

по отводу земли в местные органы самоуправления, что облегчает оперативное решение земельных вопросов;

б) устранения нерегулированности той части общественных земельных отношений, которая в наибольшей степени нуждается в правовой регламентации. Например, в прежнем ЗК 1970 г. не было правовой нормы о мониторинге земель, которая введена в ЗК 1991 г., а без этой нормы в современных условиях невозможно экологически правильно эксплуатировать земли;

в) совершенствования формулировок правового регулирования земельных отношений, что совершенствует и систему земельных правоотношений в России. Так, если в прежнем ЗК РСФСР 1970 г. фигурировали лишь природные и зеленые зоны, то новый ЗК РФ 1991 г. ввел новое понятие «земли рекреационного назначения», расшифровав их содержание, что позволяет обеспечить надлежащее целевое использование данной категории земель.

#### 5. Совершенствование правоприменительной практики путем:

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

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

положительные стимулы, влекущие для землепользователей дополнительные блага за надлежащее исполнение ими своих обязанностей. Например, ЗК предусматривает экономическое стимулирование рационального использования и охраны земель.

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

7. Проникновение земельно-правового регулирования в сферы правового регулирования иных отраслей. Например, включены такие

термины, как «хозяйствование на земле», «технологии», «хозяйственная деятельность», нашедшие отражение в ЗК РФ 1991 г., и др.

8. Проникновение многоотраслевого правового регулирования в сферу земельно-правового регулирования. Так, нормы права о собственности включают в себя в качестве объектов собственности и землю, которая стала недвижимостью и объектом различных сделок, т.е. гражданско-правовое регулирование переместилось и в сферу земельно-правового, породив качественно новый институт земельного права – правовое регулирование сделок с землей, право наследования земли и др.

9. Экологизация земельного законодательства, осуществляемая путем:

а) внедрения эколого-правовых норм в правовой режим категорий земель. В отличие от ЗК РСФСР 1970 г., предусматривающего шесть категорий земель, ЗК 1991 г. дополнительно предусмотрел такие категории земель, которые обеспечивают экологическое благополучие на территории. Так, земли природоохранного назначения предназначены для обеспечения нормального функционирования природных объектов, представляющих особую ценность; земли природно-заповедного назначения позволяют обеспечить в сохранности первозданные природные ландшафты и уголки природы и т. п.;

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

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

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

С учетом анализа перспектив развития земельного законодательства, можно построить следующие прогнозы:

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

2. В земельно-правовом регулировании будет усиливаться дифференциация правового статуса субъектов земельных правоотношений, поскольку следствием развития рынка в сфере землепользования является появление многоукладной экономики.

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

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

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

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

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

а) совершенствование материальных норм права, регулирующих земельные отношения;

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

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

Контрольные вопросы:

1. Почему развитие системы законодательства – это объективная тенденция?

2. Каково генеральное перспективное направление развития земельного законодательства?

3. Какими способами совершенствуется и будет совершенствоваться земельное законодательство?

### ГЛАВА 3 ИСТОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

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

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

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

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

\*См.: Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества XII-XIII вв. М. 1982. С.258

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

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

Первоначально подлежали усиленной защите все частные землевладения. Например, в ст. 34 «Русской Правды» Краткой редакции устанавливался высокий штраф за порчу межевого знака, что указывало на заботу Древнерусского государства об обеспечении устойчивости земельных отношений.

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

Древнерусское государство обеспечивало правовой статус представителей класса феодалов, поскольку они были более надежной опорой, нежели общинники и свободные люди. Так, в ст. 19–28, 33 «Русской Правды» Краткой редакции определялся особый порядок охраны как феодальных землевладений, так и слуг, работавших на них (старост, огнищан и пр.).

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

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

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

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

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

3. Феодальное землевладение порождало в средние века взаимосвязь феодалов с помощью системы вассальных отношений типа вассалитета-сюзеренитета. Существовала личная зависимость одних вассалов от других, а великий князь опирался на меньших князей и бояр; они искали у него защиты во время частых военных стычек.

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

\*См.: Тинский А. Хранилище истории // Кировская правда. 1984. 20 ноября.

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

Возникновение, формирование и укрепление феодальных отношений в Древнерусском государстве имело прогрессивное значение на определенном

этапе его развития, поскольку помогло сформировать и укрепить региональные (княжеские) образования, централизованное объединение которых позволило создать могучее Российское государство.

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

Поскольку высшие слои феодалов представляли собой главную оппозицию власти государя, к концу XV в. появилась ярко выраженная тенденция к ограничению их привилегий и формированию нового класса – помещиков-дворян.

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

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

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

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

В начале XVI в. была предпринята попытка ограничить рост церковно-монастырского землевладения, занимавшего до 1/3 всех феодальных владений в стране. В некоторых местностях (например, Владимирской, Тверской) духовенству принадлежало более половины всех земель.

Поскольку эта попытка вначале не увенчалась успехом, в 1580 г. было принято церковным Собором решение, запрещавшее митрополиту, архиереям и монастырям покупать вотчины у служилых людей, принимать земли в заклад и на помин души, увеличивать каким-либо другим способом свои земельные владения.

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

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

В XVII–XVIII вв. фактически сложился земельно-правовой строй России, который не был полностью разрушен в ходе февральской революции 1917 г., а через пару десятилетий отдельные элементы этого строя в трансформированном виде были закреплены в нормах земельного законодательства советского периода.

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

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

Начало Генеральному межеванию было положено в 1754 г. в рамках правовой политики «просвещенного абсолютизма». В 1765 г. правительством Екатерины II был опубликован манифест о началах предстоящего отмежевания частновладельческих земель в России, а в 1766 г. – «Генеральные правила» и «Наставления землемерам» по проведению

межевания. Эти правовые акты более чем сто лет играли основополагающую роль в организации и регулировании земельного кадастра в России.

Генеральное межевание представляло собой более развитую систему земельного учета по сравнению с писцовыми книгами, которые, при всей их доскональности, охватывали лишь малую часть всего земельного фонда страны. Кроме того, осуществление мероприятий по Генеральному межеванию привело к обновлению принципов российского земельного права: всеобщности учета земель; документальности фактического владения землей, рационального размещения угодий и т. п.

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

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

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

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

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

была предоставлена возможность прекращения крепостнических отношений на возмездной основе. Так, Указ от 20 февраля 1803 г. (о свободных хлебопашцах) предоставил помещикам право (но не обязанность) отпускать своих крестьян на волю за установленный ими самими выкуп. Указ 1842 г. – возможность предоставления помещиками земли крестьянам

по договору в пользование, за что последние должны были нести в пользу помещиков определенные повинности; сохранялись права помещиков вершить суд и расправу над крестьянами за проступки и маловажные преступления; в целях недопущения дробления земельных владений Указ от 23 марта 1714 г. «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах» предоставил дворянам право передавать по наследству землю и недвижимое имущество только старшему сыну, с последующим запретом продажи этих объектов и передачи их другим лицам под залог;

вводились ограничения в землепользовании в интересах государства. Так, по Указу от 10 декабря 1719 г. добыча металлов и минералов на землях частных собственников составляла привилегию государства. Собственник земель либо пользовался преимущественным правом на устройство заводов по добыче и переработке полезных ископаемых, либо получал 1/32 часть прибыли от разработки этих ископаемых на его землях.

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

укреплялся правовой статус общины как ведущей формы крестьянского быта в сельской местности, поскольку община была удобной формой поддержания порядка в государстве;

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

через земельные отношения регулировался и национальный вопрос многонациональной России. Так, были установлены черты Оседлости лиц еврейского происхождения.\*

\*См.: Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. № 834.

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

\*См.: Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М. 1978. С. 109, 123-124.

### 3.2. Земельная реформа 1861 года и ее правовое содержание

Земельная реформа 1861 г. не затронула в целом земельно-правовые отношения России. Она была осуществлена на принципах, сформулированных при императоре Александре II:

1) собственность на землю сохраняется за прежними владельцами-помещиками;

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

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

4) всемерно должен быть обеспечен фискальный и казенный интерес при реорганизации земельных отношений.\*

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

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

Причины земельной реформы в России кратко были выражены в преамбуле Манифеста Александра II: «...Государственное законодательство, деятельно благоустроив высшие и средние сословия, не достигло равномерной деятельности в отношении к людям крепостным, так названным потому, что они, частью старыми законами, частью обычаем потомственно укреплены под власть помещиков, на которых с тем вместе лежит обязанность устроить их благосостояние. Права помещиков были доньше обширны и не определены с точностию законом, место которого заступали

предание, обычай и добрая воля помещика. В лучших случаях из сего происходили добрые патриархальные отношения искренней правдивой попечительности и благотворительности помещика и добродушного повиновения крестьян. Но при уменьшении простоты нравов, при умножении разнообразия отношений, при уменьшении непосредственных отеческих отношений помещиков к крестьянам, при впадении иногда помещичьих прав в руки людей, ищущих только собственные выгоды, добрые отношения ослабевали и открывался путь к произволу, отяготительному для крестьян и неблагоприятному для их благосостояния...».\*

\*Манифест царя Александра II от 19 февраля 1861 г.// Российское законодательство X-XX вв. Т. 7. М. 1989. С. 27.

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

\*См.: Земельное право. Учебник для юрид. вузов. М.: Госюриздат. 1940. С.22.

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

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

Наконец, отставание России от стран Западной Европы в реформировании производственных отношений в сельском хозяйстве было обусловлено и природными факторами: страны Западной Европы расположены вблизи морей и судоходных рек; в них получили ранее

развитие торговли и ремесла; территории этих стран в несколько раз меньше России с ее бездорожьем и отсутствием должной сельскохозяйственной инфраструктуры.

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

Более удачными попытки реформации оказались в западных провинциях России. Так, в Польше крепостное право было отменено в 1807 г., в Эстляндской, Лифляндской и Курляндской губерниях (ныне – страны Балтии) – в 1816–1819 гг.\* Традиционно считавшийся в истории освободительным от крепостного права 1861 г. на самом деле является лишь годом начала массового освобождения крестьян от крепостной зависимости. Положение от 19 февраля 1861 г. касалось лишь частновладельческих крестьян – наиболее многочисленной, зависимой от помещиков категорий крестьянства; положения этой реформы были распространены на другие категории крестьянства в разное время: на удельных крестьян (находившихся в зависимости от царской фамилии) – Законом от 26 июля 1863 г.; на государственных крестьян (плативших оброк непосредственно казне) – Законом от 18 января 1866 г.

\*См.: Земельное право / Под ред. Н.Д. Казанцева. М. 1958. С. 23.

Основным законодательным актом, определяющим способы и пути освобождения крестьянства от крепостной зависимости, явилось «Высочайше утвержденное Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости», содержащее 207 статей.\*

\* Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXVI. № 36657.

Анализ содержания данных нормативно-правовых актов приводит к выводу, что принципы земельной реформы, избранные Секретным комитетом (образован в январе 1857 г. для подготовки проекта освобождения крестьян) – «осторожность и постепенность» – нашли в них свою

реализацию. Была создана система земельного строя, позволявшая постепенно, по «прусскому типу» аграрной эволюции перерасти крепостническому помещичьему хозяйству в хозяйство рыночного буржуазного типа. Этому способствовали следующие основные законоположения:

1) помещики, сохраняя право собственности на все принадлежащие им земли, обязаны были предоставить крестьянам, объявленным поголовно свободными сельскими обывателями, указанное в местных положениях количество земли (ст. 3 Общего положения о крестьянах, вышедших из зависимости);

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

3) наделение крестьян землею и другими угодьями, а равно следующие за это повинности, должны были отвечать таким условиям:

размер надела не должен быть ниже установленного минимума;

повинности не должны быть противны общему законодательству и положениям о крестьянах, вышедших из зависимости;

работы в качестве повинности за переданный надел должны были определяться в договорах, заключенных на срок не свыше трех лет; перезаключаемый договор также не должен был превышать трехлетнего срока (ст. 6 Общего положения).

При разработке Общего и местных положений, а также Правил о порядке применения этих положений, был разработан правовой механизм оптимального разрешения противоречий и гармонизации интересов собственников с неимущими. Например, если не достигалось добровольного соглашения между помещиком и крестьянином относительно получения надела и отработки повинности, надел крестьян землей и порядок отправления повинностей за него определялся Общим и местным положениями (ст. 6 Общего положения).

Реформа собственности на землю осуществлялась двумя путями: в порядке рыночных отношений (купля-продажа земли) и в порядке выкупа крестьянами у помещиков в собственность своей усадебной оседлости (земли, предоставленной помещиком в постоянное пользование).

В последнем случае был предусмотрен механизм правительственной помощи, крестьянам: правительство ссужало под приобретаемую землю определенную сумму с рассрочкой уплаты ее крестьянами на определенный срок\* В результате помещик при сделке получал стоимость земельного участка сразу, имея возможность вложить средства в ведение новых форм хозяйствования на земле, а крестьянин не разорялся при покупке этого участка.

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

На период реформации земельных отношений вводился взамен крепостничества новый правовой институт – «постоянные поземельные отношения между помещиком и водворенным на его земле крестьянином»,\* оформляемый специальным документом – уставной грамотой.\* Этот институт прекращался по двум основаниям: в случае добровольного отказа крестьянина от пользования предоставленным ему наделом или перехода крестьянина в установленном законом порядке в другое сословие.

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

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

Одновременно был введен новый институт – сельских обществ и волостей. Согласно ст. 40 Общего положения, сельское общество составлялось из крестьян, водворенных на земле одного помещика. Волости образовывались из состоящих в одном уезде и, по возможности, смежных сельских обществ (ст. 42).

Объединение крестьян в общины было обязательным, а выход из них осуществлялся лишь в порядке, определенном законом. Так, для увольнения

крестьян из сельских обществ требовалось, чтобы они, если пользовались наделом помещичьей земли, не имели недоимок в повинностях, причитающихся за такое пользование, чтобы они отказались навсегда от мирского надела в установленном порядке и сдали состоявшие в их пользовании участки земли (ст. 130 Общего положения).

Наконец, наделная земля предоставлялась не каждому лицу в отдельности, а крестьянскому двору, крестьянской семье в лице ее представителя – домохозяина, который нес ответственность перед общиной за исправное отбывание повинностей, а все члены этой семьи находились в полной зависимости от домохозяина (без него нельзя было уйти на заработки, менять место жительства и т. п.).\*

\*См.: Земельное право. М. 1958. С. 22.

В результате реформы, таким образом, была создана взамен крепостного права сложная система общинной и семейной круговой поруки; сельская община («мир») отвечала перед государством за каждого домохозяина, а домохозяин отвечал перед общиной за членов своей семьи. В результате крепостное право, будучи отмененным, фактически трансформировалось в другую форму

Вновь образованная система земельных отношений явилась переходной к созданию капиталистической (рыночной) системы сельского хозяйства. Разрабатывая ее, государство исходило из особенностей России, ее огромных территорий, укоренившихся крепостнических традиций, которые опасно было сразу ломать. Предосторожности, соблюденные государственными чиновниками того времени, имели в России своим последствием почти 42 года без значительных потрясений государственного строя, не считая, конечно, убийства царя-освободителя Александра II в 1881 г., т.е. через 20 лет после издания Манифеста об освобождении крестьян.

Реформа 1861 г. сохранила исторически сложившиеся две основные формы землевладения: общинное на большей территории России и подворное – преимущественно в западной ее части.

Приоритетным положением пользовалось общинное землевладение (объединение землепользователей, связанное обязательной общностью уравнительного землепользования), поскольку оно являлось гарантией против окончательного обезземеливания и пролетаризации крестьян, а значит, и против социально-государственных потрясений в России.

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

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

Развитие рыночных отношений в земельном строе России работало на укрепление позиций подворного землевладения. Важную роль в вовлечении земли в орбиту товарно-денежных отношений сыграли созданные под общим ведомством Министерства финансов России Крестьянский поземельный банк (с 1882 г.) и Дворянский поземельный банк (с 1885 г.). Эти банки давали денежные ссуды в обеспечение покупки земель в собственность либо под залог недвижимости.

Подводя итог изучению данного периода и сопоставляя его с предыдущим историческим периодом, можно сделать следующие выводы:

1) феодально-крепостнические тенденции в регулировании земельных отношений России пришли в противоречие с рыночными отношениями, в которые вступила Россия;

2) земельная реформа по Манифесту от 19 февраля 1861 г. начала разрушать тормозящий развитие страны феодально-крепостнический строй;

3) с учетом закоренелых традиций феодализма в России, ее особого природно-экономического положения, резкая ломка феодальных отношений в земледелии была чревата социальными потрясениями, а поэтому Секретный комитет при разработке нормативных актов руководствовался принципами постепенности и осторожности;

4) такой подход привел к замене феодально-крепостнических земельных отношений в России общинной формой землевладения, которая же тормозила проникновение рыночных отношений в земледелие;

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

### 3.3. Столыпинская аграрная реформа 1906–1907 годов

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

Задачи новой реформы решались не за счет помещичьих земель, а путем облегчения покупки земельных угодий и создания условий переселения в Сибирь, где были огромные массивы неосвоенных земель.

Был принят ряд указов, вносящих коренные изменения в сложившуюся систему земельных правоотношений того времени: Указом от 3 ноября 1905 г. расширена деятельность Крестьянского банка по скупке частноземлевладельческих земель и распродаже их крестьянам трудового типа на льготных условиях; Указом от 8 ноября 1905 г. отменены выкупные платежи за наделные земли, отведенные крестьянам после реформы 1861 г.; Указом от 12 августа 1906 г. произошла передача Крестьянскому банку удельных земель, которые были в сельскохозяйственном пользовании и не входили в состав лесных дач; Указом от 19 сентября 1906 г. передана свободная часть кабинетских земель Алтайского округа казне для отвода их поселенцам; Указом от 15 ноября 1906 г. крестьянам предоставлено право закладывать Крестьянскому банку не только принадлежащие им, но и приобретенные ими от поселенцев наделные земли.

Переселенческое дело в России было начато и до столыпинской реформы. Так, Законом 1890 г. было разрешено и стимулировано переселение крестьян в некоторые губернии Сибири, а законы 1892 и 1893 гг. расширили переселенческую сферу.

Однако это переселенческое дело было связано с постройкой Сибирской железной дороги.\* Столыпинская же реформа имела иную цель – устранение малоземелья крестьян за счет освоения новых земель

\*См.: Гаевский П. Методы железнодорожной колонизации в Америке и их возможное применение в современных условиях России // О земле: Сб. статей. Вып. 3-й. 1992.

Малоземелье толкало крестьян на конфликты с помещиками, обладающими огромными земельными массивами, а поэтому столыпинская реформа представляла собой попытку вынести вспыхивающие очаги

социальной напряженности на просторы Сибири, где они сами собой бы потухли (земли там достаточно), да и государству была большая выгода от освоения сибирских земель.

В столыпинский период пресекалась всякая попытка решить проблемы малоземелья крестьянства за счет помещиков. Например, когда главноуправляющий землеустройства и земледелия Н.Н. Кутлер разработал к концу 1905 г. проект аграрной реформы, в центре которой был поставлен вопрос о принудительном наделении крестьян землей за счет отчуждения части помещичьих, то в его проекте усмотрели революционный дух, давление определенных партий. Проект был отклонен, а Кутлер Указом от 4 февраля 1906 г. уволен и заменен Кривошеиным, проводившим столыпинскую аграрную политику. Не были приняты во внимание и доводы Кутлера о том, что «слишком упорное отстаивание принципа неприкосновенности частной собственности... может привести при современных условиях к тому, что владельцы лишатся всего, и притом на самых разорительных условиях...».\*

\*Цит. по: Зак А.Н. Крестьянский поземельный банк. М. 1911. С. 439-447.

Другой стороной столыпинской политики было совершенствование правоотношений по землеустройству: внося изменения в размеры землевладения и агрикультурную сторону крестьянского хозяйства, правительство стремилось найти исцеление его недугов в отыскании такой новой правовой оболочки, которая могла бы сама по себе устранить тормоза и преграды для развития крестьянского хозяйства и дать толчок его производительности и интенсификации. В основе указов от 4 марта и от 15 ноября 1906 г., Закона от 14 июня 1910 г., Положения о землеустройстве от 29 мая 1911 г. лежала индивидуализация крестьянского землевладения, замена общинного землевладения его личной формой.

Указанными нормативными актами определялся статус двух групп обществ и селений: обществ и селений, не производивших общих переделов земель; обществ и селений, производивших общие переделы.

Землеустроительная политика преследовала две основные цели: формирование хуторских хозяйств как наиболее удачной для хозяйствования формы размещения угодий и сосредоточение истощенных земель, являющихся собственностью многих крестьян, в руках немногих экономически сильных крестьян-фермеров. Техническая и процессуальная

сторона перехода к отрубному и хуторскому землевладению была закреплена в Положении о землеустройстве от 29 мая 1911г.

Проведение данной землеустроительной политики осложнялось двумя обстоятельствами: рядом несовершенств содержания правового регулирования и перегибами, допускаемыми исполнителями на местах. Например, не были в должной мере предусмотрены семейные разделы земель (при создании новых семей, что неизбежно), а из-за этого хуторская политика, устраняющая на первых порах чересполосицу, привела бы к еще большей чересполосности и распылению крестьянских земель; при проведении землеустроительной политики исполнителей охватывала «хуторомания», землеустроители порой насильно заставляли крестьян переселяться на хутора; скупка земель в некоторых местностях начинала принимать угрожающие размеры и т. п.\*

\*См.: Кофод А. Русское землеустройство. СПб. 1913. С. 112; Он же. Хуторское расселение. СПб 1907 и др.

Кроме того, колебания происходили и на уровне центрального аппарата России, из-за чего на места поступали противоречивые указания. Так, через несколько дней после появления Высочайшего Указа Сената о переводе крестьян в положение полноправных сельских обывателей он был отменен Циркулярным письмом Министерства внутренних дел России.

Нервозная обстановка в стране, вызванная революционными выступлениями народных масс, усиливала эти колебания, доводя до столкновений между отдельными государственными органами. Например, «Особое совещание», возглавляемое графом Витте, было за постепенное изменение общинного землевладения крестьянства и устранение сословной крестьянской замкнутости. Законодательная же комиссия МВД России отстаивала прямо противоположное – она требовала всеми мерами сохранять сословную обособленность крестьян и поощрять существование земельной общины с ее порядком и традициями.

В результате столыпинского законодательства в России вместо единой системы землепользования образовалось множество форм землепользования: помещичье, общинное, подворное, хуторское, отрубное. Кроме того, существовали многочисленные формы собственности, введенные еще в прошлых веках.

Нормы земельного права, регулировавшие в России землевладение и землепользование, были весьма пестры и разнообразны, разбросаны в разных частях Свода законов Российской империи, что объяснялось различием прав на землю в зависимости от характера вещного объекта, их субъектов, способов владения, направлений государственной политики в изменяющихся условиях.

В период столыпинской аграрной реформы окончательно сложился и устоялся до октябрьского переворота 1917 г. следующий режим земельного строя:

1. Государственные земли. Это земли, определенные законом, как все имущества, не принадлежащие никому в особенности, т.е. ни частным лицам, ни сословиям лиц, ни дворцовому ведомству, ни установлениям. Таковы казенные земли, пустопорожные и дикие поля, леса, морские берега, озера, судоходные реки и их берега. Если земли состояли в ведомстве казны, то они именовались также казенными.\*

\*См.: Свод законов Российской империи. СПб. 1914. Т. X. Ч. 1. Ст. 406.

Порядок управления государственным имуществом, а значит и землями, и все права, связанные с их обладанием, содержались в Сводах учреждений и Уставах о казенном управлении.\*

\*См.: Там же. Ст. 421.

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

Временным правительством в марте 1917 г. удельные и кабинетские земли были включены в состав государственных земель. В ст. 411 тома X (ч. 1) Свода законов Российской империи имеется лишь единственная статья, прямо относящаяся к удельным землям: «Удельными имуществами называются все те, кои или первоначально поступали в состав уделов, или впоследствии покупкой или променом приобретены и к оным причислены».

Скудность законодательства об удельных землях обусловлена тем, что об этой категории земель не было принято много распространяться.

Удельные имения были созданы по Указу императора Павла I «Об учреждении императорской фамилии», по которому огромные земельные массивы были переданы в собственность царской фамилии. Впоследствии число удельных имений стало увеличиваться за счет новых перечислений из государственных имуществ.

В ст. 412 указанного тома Свода законов Российской империи называется дворцовое имущество: «Имущества, приписанные к содержанию различных дворцов императорского дома...». Судьбе земель, на которых были расположены эти дворцы, следовала и судьба этих недвижимостей, а поэтому данная категория земельных угодий отличается от удельных земель.

Отличие заключалось в том, что дворцовое имущество было двоякого рода:

а) государственное – имения Царскосельское, Петергофское, Таицкое и др., принадлежащие царствующему императору, не могли быть завещаемы, разделяемы или подлежащими другим видам отчуждения;

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

2. Монастырские земли. Православному духовенству отводились лучшие земли в увеличенном размере.\* Одновременно архиерейским домам и монастырям не запрещалось приобретать в собственность всякого рода ненаселенные недвижимые имения, как покупкой, так и через дар или завещания от частных лиц.\*\*

\*Свод законов Российской империи. СПб. 1910. Т. VIII. Ч. 1. Ст. 1-3.

\*\*Там же. Т. IX. Ст. 435

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

а) запрет на владение или приобретение недвижимых имений;\*

\*Свод законов Российской империи. СПб. 1910. Т. IX. Ст. 439.

б) запрет на отчуждение в посторонние руки земельных угодий, отведенных им казной;\*

\*Там же. Ст.433.

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

3. Майоратные земли. Их правовой институт утвердился в России в XIX веке. Правовой режим майоратных земель был специфичен следующим:

а) этот вид землевладения возникал по инициативе царя, который своей властью жаловал имения отдельным преданным ему сановникам на праве майората (потомственного владения);\*

\*Там же. Т. X. Ч. 2. Ст.494, 1214.

б) майоратное владение не могло быть дробимо, отчуждаемо, закладываемо или иным путем уменьшаемо;\*

\*Там же. Ст.509.

в) имение в целом переходило только к старшему наследнику. Остальные наследники не только не получали никакой части из имения, но даже не могли требовать какого-либо вознаграждения. С прекращением наследников мужского пола майоратное имение отбиралось в казну.

Законом от 21 октября 1906 г. было разрешено владельцам майоратных имений отчуждать крестьянам за деньги участки из состава этих имений. Данное изменение было внесено для расширения крестьянского землевладения.

4. Частновладельческие земли. До столыпинской реформы данное право принадлежало исключительно дворянам-помещикам. Лишь Указом от 9 ноября 1906 г. субъектом права собственности на наделенную землю был признан и крестьянин.

5. Посессионные земли. Особенности их правового режима выражались в наличии ограничений частной собственности. Например, по одному земельному спору Сенат указал, что «посессионное право есть право частной собственности, но неполное, ограниченное условиями, вытекающими из назначения горнозаводской деятельности».\*

\*См.: Решение гражданского кассационного департамента. СПб. 1899. № 56.

Субъектами права собственности посессионных земель были владельцы посессионных заводов (имеющих пособие от казны или в людях, или в землях, или в лесах, или в рудниках).

6. Общественные земли. Правовой режим их в законодательстве России не был разработан. В ст. 414 т. X Свода законов Российской империи было дано лишь общее перечисление субъектов права собственности на общественные земли: это города и городские общества; дворянские общества; общества сельских обывателей; земства и земские учреждения.

Отсутствовало четкое определение того, что нужно понимать под общественными землями.

Общественные земли оказались в числе земель, на национализации которых настаивали крестьяне в 1917 г., однако они, вероятно, имели в виду не всех субъектов права собственности на общинные земли, а помещичьи товарищества, которых к тому времени было свыше тысячи и они владели около 4 млн. десятин земли.

Возникновение в России земель различных форм собственности и с разнообразным режимом использования привело к выделению в составе

российского права особой отрасли – земельного права, которое в работах разных авторов имело различное наименование и содержание.\*

\*См.: Удинцев. Русское горно-земельное право. Киев. 1909; Кассо Л.А. Русское поземельное право. М. 1906; Хауке О.А. Крестьянское земельное право. М. 1914; Герман И.Е. Крестьянское землеустройство. М. 1913, и др.

Вносила свои коррективы в развитие земельного права и первая мировая война. Так, в период со 2 февраля 1915 г. по 8 февраля 1917 г. был издан ряд законов, ограничивавших по политическим мотивам землевладение лиц немецкой, еврейской, польской, австрийской, венгерской и других национальностей.

Анализируя период столыпинской аграрной реформы и период развития земельных отношений до 1917 г., можно сделать вывод о том, что в земельные отношения России проникли, наконец, рыночные отношения, следствием которых явилось повышение эффективности сельскохозяйственного производства:

Новые рыночные отношения в этот период сосуществовали со старыми полукрепостническими, что и обусловило сложности в правовом регулировании земельных отношений, дробность и запутанность земельного законодательства, неразработанность земельного права на теоретическом уровне.

#### 3.4. Земельный строй в России в годы советской власти

С первых дней февральской революции 1917 г. начались работы по подготовке аграрной реформы, руководство которыми постановлением Временного правительства от 21 апреля 1917 г. было возложено на Главный земельный комитет при Министерстве земледелия. Однако дело двигалось медленно, отставая от потребностей обстановки. Стремление учесть все мнения и все обдумать с крайней основательностью не только замедляло работы по подготовке реформы, но и ослабляло ее размах и энергию реформаторского творчества.

Соображения государственного характера о постепенности и законности земельной реформы, необходимости принятия ее Учредительным собранием оказались чуждыми крестьянской массе России, задыхавшейся от

земельной тесноты и тягот войны. Охваченное мыслью о всеобъемлющем переделе земли, крестьянство стихийно стремилось, невзирая ни на что, овладеть землей, что вынудило Временное правительство издать ряд карательных постановлений. Так, постановлением от 11 апреля 1917 г. «Об охране посевов» на продовольственные и земельные комитеты были возложены обязанности принимать меры против самовольного нарушения чьих-либо земельных и имущественных прав, возмещать убытки, происходившие в результате народных волнений.\* Главком Юго-Западного фронта генерал Корнилов издал приказ от 8 июля 1917 г., согласно которому лица, препятствовавшие помещикам убирать урожай в зоне фронта, могли подвергнуться заключению сроком до трех лет.

\*Собрание узаконений. 1917. Ст. 498.

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

\*Там же. Ст. 1235.

«Подливали масла в огонь» политические партии, рвущиеся к власти, подстрекая население к самовольным захватам земли. Так, В.И. Ленин в открытом письме к делегатам Всероссийского съезда крестьянских депутатов призывал крестьян не дожидаться созыва Учредительного собрания, а тотчас же брать земли в свои руки,\* т.е. к самовольному захвату земель.

\*Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. Т. 24.С. 253.

Кризис в использовании земель России усугублялся последствиями первой мировой войны, продолжавшей свой разрушительный ход: почти на 1/5 сократились посевные площади,\* поля зарастали бурьяном и чертополохом; несмотря на благоприятные климатические условия 1917 г., валовой урожай хлебов, по сравнению с 1913 г. сократился почти на 1/3. Основная часть урожая приходилась на помещичьи и кулацкие хозяйства, которые и в военное время не утратили своей экономической силы.

\*Сельское хозяйство России в XX веке // Статистический сборник. 1917 г. С. 108-113.

В этих условиях от крестьянских масс поступило 242 наказа делегатам I Всероссийского Съезда Советов крестьянских депутатов.\*

\*Известия Всероссийского Совета крестьянских депутатов. 1917 г. 19-20 авг.

Ознакомившись с ними, В.И. Ленин решил положить их в основу первого земельного закона пролетарского государства.\* Как известно, это было реализовано в знаменитом Декрете о земле,\*\* получившем название ленинского.

\*См.:Фофанов М.В. Как рождался Декрет о земле // Новый мир. 1960. № 4.

\*\*СУ. 1917. № 1. Ст. 3.

Основные положения Декрета сводились к отмене частной собственности на землю, обращению ее в народное достояние, приоритетному пользованию землей трудящимися, принудительному характеру земельных преобразований и т. п.

Декрет действовал в течение шести лет,\* но положения его легли в основу советского законодательства, регулировавшего земельные отношения на протяжении всего периода строительства социализма в России.

\*Там же. 1923. № 10. Ст. 123.

Реализация положений Декрета о земле на местах, в губерниях, уездах России была обеспечена заменой земельных комитетов,\* посылкой эмиссаров,\*\* созданием посевкомов\*\*\* и т.п.

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

\*\*Инструкция эмиссарам, посылаемым в провинцию // Там же.

\*\*\*Декреты Советской власти. Т. IV. М., 1968. С. 429-431.

Декрет о земле быстро дополнялся специальными декретами. Так, были приняты Декрет ВЦИК от 9 февраля 1918 г. «О социализации земли»,\* Декрет СНК от 29 декабря 1917 г. «О запрещении сделок с недвижимостью»\*\* Декрет ВЦИК от 27 мая 1918 г. «О лесах»,\*\*\* Декрет СНК РСФСР от 30 апреля 1920 г. «О недрах земли»\*\*\*\*

\*Там же. 1918. № 25. Ст. 346.

\*\*Там же. 1917. № 10. Ст. 154.

\*\*\*Там же. 1918. № 42. Ст. 52.

\*\*\*\*Там же. 1920. № 36. Ст. 171.

Одновременно с нормативно-правовыми актами, устанавливающими правовой статус земель и других природных объектов, принимались акты о

порядке пользования этими объектами, вносящие коренное изменение в систему земельных, водных, горных, лесных и т.п. правоотношений. Например, Положением о социалистическом землеустройстве\* вся земля в пределах РСФСР была объявлена единым государственным земельным фондом, что положило начало введению монополии государственной собственности на землю, принесшей немало проблем в использование земель России; устанавливался приоритет общественных форм землепользования; земля была исключена из товарно-денежных отношений, был создан колхозно-совхозный порядок и т. п.

\*Там же. 1919. № 4. Ст.43.

С 1922 г. началась кодификация земельного законодательства, преследовавшая цель «создать стройный, доступный пониманию каждого земледельца свод законов о земле»\*. Вначале кодификация была осуществлена на республиканском уровне созданием Земельного кодекса РСФСР 1922 года\*\* и аналогичных кодексов в союзных республиках, а затем – на союзном уровне принятием Общих начал землепользования и землеустройства.\*\*\* Впоследствии ход кодификации и изменений законов шел в обратном направлении: вначале кодификация осуществлялась на союзном уровне, а затем – на республиканском. Так, в 1968 году были приняты Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик,\*\*\*\* а в 1970 году на базе этих Основ принят Земельный кодекс РСФСР.\*\*\*\*\*

\*Там же. 1922. № 4. Ст. 41.

\*\*СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст.901.

\*\*\*СЗ СССР. № 69. Ст. 642.

\*\*\*\*Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

\*\*\*\*\*Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1970.№ 28. Ст.581.

Правовое регулирование земельных отношений в русле социалистических принципов шло с большими трудностями, поскольку

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

С наименьшей сложностью проводилась и правотворческая работа по совершенствованию земельного законодательства. Например, Общие начала землепользования и землеустройства, будучи разработанными, свыше года не утверждались, дебатировались положения проекта этого закона; Основы земельного законодательства разрабатывались с 1948 г. и были приняты лишь через 20 лет и т. д.

В основе реформации земельного строя лежала идея приоритетного положения в земледелии крупного государственного хозяйства (совхоза). Сельскохозяйственная кооперация крестьянства – колхозы – должна была в последующем трансформироваться в государственные хозяйства. Таким образом, была бы национализирована земля у крестьян (Декрет о земле не предусматривал национализации крестьянской земли, в противном случае не удалось бы партии большевиков одержать победу в гражданской войне и Удержаться у власти).

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

1) укреплением правового статуса госхозов (совхозов) – государственных сельскохозяйственных предприятий:

а) созданием условий для полного перехода к коммунистическому земледелию;

б) созданием и развитием культурно-агрономических центров;

2) организацией массовой кооперации крестьянства в колхозы и иные формы коллективных хозяйств. Так, постановлением ЦИК и СНК СССР от 1 февраля 1930 г. «О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством» местным органам давалось право «раскулачивания» крупных крестьянских хозяйств, мешающих принудительной коллективизации, вплоть до конфискации их имущества и высылки в отдаленные неосвоенные районы страны!;

1СЗ СССР. 1930. № 9. Ст. 105.

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

4) применением преимущественно административных методов государственного руководства, управления и регулирования земельных отношений. Так, постановлением СНК СССР от 21 июня 1945 г. «О мерах по улучшению дела ведения и освоения севооборотов в колхозах» колхозникам (т. е. коллективным собственникам своего хозяйства) навязывались требования по ведению земледелия; постановлением Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) от 20 октября 1948 г. «О плане полезащитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах «европейской части СССР» устанавливались принудительные объемы указанных работ, не считаясь с экономикой хозяйств;\* постановлением Совета Министров СССР от 17 августа 1950 г. «О переходе на новую систему орошения в целях более полного использования орошаемых земель и улучшения механизации сельскохозяйственных работ» было дано указание ликвидировать на полях постоянные оросительные каналы, увеличить размеры поливных участков и т. д.;

\*Известия. 1948. 24 октября.

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

\*Там же. 1933. 1 марта.

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

\*Постановление ЦК ВКП (б) и СНК СССР от 7 апреля 1940 г. «Изменения в политике заготовок и закупок сельскохозяйственных продуктов» // СП СССР. 1940. № 9. Ст. 235.

\*\*Постановление ЦК ВКП (б) и СНК СССР от 27 мая 1939 г. «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания» // СП СССР. 1939. №34. Ст. 235.

7) резким несоответствием между интенсивностью государственных мероприятий (подчас расточительных) по регулированию землепользования и малоэффективными результатами сельхозпроизводства. Это вынудило сменить тактику государственного управления сельским хозяйством. С 1955 г. до колхозов и совхозов стали доводиться планы (играющие роль закона, обязательные к исполнению) лишь по объему государственных закупок сельскохозяйственной продукции. Планирование же сельхозпроизводства (определение структуры посевных площадей, технологии производства и т. п.) было отнесено на усмотрение самих сельхоз-предприятий;\*

\*См.: Решение партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М. 1968. С. 192.

8) консерватизмом и бюрократизмом методов регулирования земельных и сельскохозяйственных отношений. Например, в 60–80-е годы были приняты специальные постановления ЦК КПСС и Совета Министров

СССР, обязывающие неуклонно исполнять постановление от 9 марта 1955 г. «Об изменении практики планирования сельского хозяйства», требующие привлекать к ответственности виновных в нарушении этого постановления должностных лиц. Однако положение не улучшилось, сельхозпредприятиям продолжали навязываться не предусмотренные законом плановые задания.

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

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

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

Свыше 70 лет социалистического строительства в России доказали необходимость и профессиональность товарно-денежных отношений и опасность их ущемления.

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

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

### 3.5. Земельный строй России с 1990 года по настоящее время

С 1990 г. в законодательство Российской Федерации вносятся изменения, реформирующие земельный строй. Так, происходит:

1) радикальное изменение отношений собственности. Законом от 24 декабря 1990 г. Российская Федерация заявила о суверенном правовом регулировании земельных отношений и отношений по природопользованию только российским законодательством и законодательством входящих в нее республик. С принятием Закона «О собственности в РСФСР» были реформированы отношения собственности на землю и природные объекты. В частности, был введен правовой режим равноправного положения всех форм и видов собственности; установлены право передавать земельные участки в собственность граждан, а также правовые гарантии для собственников по владению, пользованию и распоряжению землей и др.;

2) радикальное изменение производственных отношений. С введением Закона о предприятиях и предпринимательской деятельности, гражданам России было предоставлено право иметь в индивидуальной или семейной собственности сельскохозяйственные, промышленные и иные предприятия без ограничения форм, размеров, видов их деятельности, за исключением запрещенных законом.

Одновременно были созданы условия для ломки социалистической собственности в пользу частной, облегчен выход предприимчивым гражданам из государственных сельскохозяйственных предприятий и колхозов для ведения свободного частного хозяйствования на земле.

3) включение производителей сельскохозяйственной продукции в отношения земельной собственности. Например, земли колхозов, других кооперативных сельскохозяйственных предприятий, акционерных обществ, в том числе созданных на базе государственных сельскохозяйственных предприятий, могут передаваться в коллективную собственность – совместную или долевую; установлена также возможность приобретения земель для целей, связанных с ведением сельскохозяйственного производства, в собственность; предоставлена возможность создания и ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и т. п.;

4) создание экономико-правового механизма приватизации земельных участков гражданами. Местным органам самоуправления предоставлено право изъятия и передачи в специальный земельный фонд для последующего перераспределения гражданам части земель, используемых не по целевому назначению, неэффективно, а также выбывших из оборота или переведенных

в менее ценные угодья;\* Госкомзем и Минсельхоз РФ обязаны систематически готовить каталоги этих земель, публиковать их, организовать рекламу в средствах массовой информации, оказывать содействие в переселении граждан, желающих и способных создать крестьянские хозяйства;\*\* за сокрытие информации о наличии свободного земельного фонда виновные должностные лица подлежат штрафу;

\*Ст. 14 Закона РСФСР от 23 ноября 1990 г. (в ред. от 27 декабря) «О земельной реформе» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 26. Ст. 327; 1991. № 1. Ст. 4.

\*\*Пункт 16 Указа Президента РФ от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» // Там же. 1992. № 1. Ст. 53.

5) обеспечение свободного хозяйствования на земле. Вмешательство в хозяйственную деятельность со стороны государственных, хозяйственных и других органов и организаций запрещается. Предусмотрены судебная и арбитражная защита от неправомерных действий указанных лиц, взыскание с них убытков, причиненных незаконным вмешательством;

б) устранение монополистического давления на вновь создаваемые и действующие предпринимательские структуры, частные предприятия и на зарождающийся механизм рыночных отношений. Так, Законом «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»\* запрещено навязывать контрагенту кабальные условия до переговоров на поставку сельхозпродукции; препятствовать доступу на рынок недобросовестной конкуренции. Предусматривались следующие виды ответственности: административная ответственность, уголовная ответственность и др.;

\*Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Там же. 1991. № 16. Ст. 499.

7) введение платности землепользования, которая реализуется через покупную (нормативную) цену земли, устанавливаемую в законодательном

порядке, через налогообложение использования земель\* и через арендную плату. В результате вводится новый метод регулирования режима использования земель – экономико-правовой. Например, дифференциацией налога на сельскохозяйственные угодья с учетом их качества, площади и местоположения (ст. 5 Закона «О плате за землю») стимулируется эффективность использования земель любого качества и состояния; введением налоговых льгот на земельные участки, находящиеся в стадии сельскохозяйственного освоения, землепользователи стимулируются к освоению новых земель и вовлечению их в сельскохозяйственный оборот; установлением государственного ограничения арендной платы за землю устраняются возможности извлечения повышенных нетрудовых доходов за сдаваемую в аренду землю, стимулируется использование земли самими собственниками и т. п.;

\*Закон РСФСР от 11 октября 1991 г. «О плате за землю» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1424 и последующие изменения.

8) придание приоритетного правового статуса сельскохозяйственному использованию земель.

Экономико-правовые методы обеспечения приоритетного положения АПК выразились в том, что с 1991 г. установлена система финансовой поддержки АПК путем направления на его развитие не менее 15% национального дохода РСФСР (ст. 13); на два года освобождаются предприятия несельскохозяйственной сферы от налогообложения той части прибыли, которая получается от выпуска продукции для АПК; строительство в городах и сельской местности и расширение действующих промышленных предприятий, не связанных с производством продукции сельского хозяйства и ее переработкой, разрешается только по согласованию с областной администрацией, а высвобождающиеся ресурсы и мощности строительных организаций направляются на развитие села (ст. 12) и др.

Социально-правовые методы приоритетного обеспечения АПК выражаются в создании условий для деурбанизации городского населения, стимулирования миграций его в сельскую местность для привлечения в земледелие и другие сферы сельского хозяйства. Так, специалистам социально-культурной сферы, бытового обслуживания, здравоохранения, народного образования, санитарной и ветеринарной служб, физкультуры и спорта, работающим в селе, устанавливаются повышенные (на 25%) оклады и тарифные ставки по сравнению со ставками аналогичных городских

специалистов (ст. 22); на все категории работников образования, культуры, здравоохранения и правоохранительных органов в сельской местности распространяются льготы, предусмотренные для работников АПК (ст. 24).

При проведении земельной реформы была осуществлена реорганизация большей части колхозов и совхозов (около 95%), в результате чего около 15 млн. работающих в этих хозяйствах получили земельные доли от 2 до 15 гектаров каждый. На базе колхозов и совхозов были созданы сельскохозяйственные кооперативы, акционерные общества, товарищества, фермерские хозяйства и другие формы хозяйствования на земле. За это время возникло около 290 тыс. фермерских хозяйств с общей земельной площадью около 12 млн. га. В результате этой реорганизации большая часть земель сельскохозяйственного назначения из государственной собственности была передана в частную собственность, а также общую совместную или общую долевую собственность;

9) устранение несправедливости и неправомерности действий социалистического государства, допущенных в ходе принудительной коллективизации крестьянства, при которой земли крестьян фактически были принудительно изъяты в пользу малоэффективных колхозов, часть из которых трансформировалась в совхозы. Так, при коллективной совместной собственности земель колхозов и других сельхозпредприятий земельные участки передаются бесплатно в пределах площади, исчисляемой путем умножения средней расчетной доли, сложившейся в данном административном районе, на число членов данного хозяйства; при коллективно-долевой собственности доля не может быть более предельных участков, передаваемых в собственность; для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства и т.п. земельные участки предоставляются бесплатно в пределах средней земельной доли, сложившейся в данном административном районе, либо в пределах норм, устанавливаемых областной администрацией.

Передача земельных участков для вышеуказанных целей производится за плату, если участки по своей площади превышают установленные нормы.

Во избежание трудноразрешимых споров, которые могут возникнуть в ходе приватизации земли и имущества реорганизуемых сельхозпредприятий, установлено, что возврат земельных участков бывшим собственникам земли и их наследникам не допускается. Они могут получить землю в собственность на общих основаниях;

10) создание эколого-правового механизма охраны и рационального использования земель. В земельном законодательстве впервые появляются такие новые экологические понятия, как «экологическая безопасность»,

«экологическая обстановка на территории», «благоприятная экологическая среда», «устойчивые природные ландшафты», «экологический правопорядок».\*

\*Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 10. Ст.457 и др.

Имевшее место в отмененном земельном законодательстве одностороннее стимулирование расширения сельхозугодий,\* осуществляемое зачастую в ущерб экосистемам местности, сменилось приоритетным обеспечением экологического благополучия земель, в частности, установлено право консервации деградированных земельных угодий, частичная компенсация из средств бюджета снижения дохода в результате временной консервации земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли.

\*Ст. 43,30 ЗК РСФСР. 1970.

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

11) принятие ряда правовых норм, направленных на обеспечение экологической безопасности (чистоты) производимой сельхозпродукции, поскольку эта проблема обрела остроту в связи с неправильным использованием агрохимикатов в сельском хозяйстве. В частности, осуществляется стимулирование производства экологически чистой продукции, устанавливается финансовая и уголовная ответственность главы крестьянского двора за умышленную продажу экологически грязной продукции (ст. 24 Закона РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»); в земельный фонд для организации крестьянских хозяйств не включаются участки, которые не позволяют выращивать сельскохозяйственную продукцию, удовлетворяющую санитарным требованиям, и др.;

12) разработка и принятие ряда нормативно-правовых актов, обеспечивающих правовую охрану окружающей среды при использовании земель: приостановка хозяйственной деятельности предприятия, нарушающего режим природопользования, до устранения допущенных нарушений; реорганизация предприятий, деятельность которых может вызвать экологические последствия, затрагивающие интересы территории; введение экологических требований в сельском хозяйстве (ст. 46 Закона «Об охране окружающей природной среды») и т. п.;

13) дополнение земельного законодательства новой категорией земель, не знакомой прежнему законодательству; земель природоохранного, историко-культурного, рекреационного назначения и др.;

14) усиление ответственности за нарушения земельного законодательства: ужесточаются административные санкции; субъектами административной ответственности за нарушения земельного законодательства становятся и юридические лица; расширяется круг лиц, применяющих административные наказания к виновным нарушителям. Так, дополнительно к административным комиссиям право наложения штрафов предоставлено Государственному земельному комитету РФ и Государственному комитету РФ по охране окружающей среды.

Земельная реформа осуществляется поэтапно. На первом этапе осуществляется закрепление за местными органами самоуправления прав по распоряжению землей; уточняются административные границы; выявляются потребности в земле граждан и организаций; формируется специальный фонд земель для последующего распределения; устанавливаются ставки земельного налога и цена земли. На втором этапе осуществляется непосредственное перераспределение земель – закрепление их в собственность, пользование, аренду гражданам и организациям в соответствии с законодательством.

Период с 1990 года можно охарактеризовать также периодом бурного законотворчества; объем принимаемых нормативно-правовых актов в отдельные периоды превышает возможности усвоения их специалистами и внедрения в практику земельных отношений. Особое место в этой связи занимает принятие в 1994 г. первой (Общей) части нового ГК РФ, который имеет важное значение для правового регулирования не только гражданских, но и земельных отношений. Успешной реализации земельной реформы активно противостояли консервативные силы. Так, в августе 1991 г. была предпринята попытка государственного переворота, вошедшая в историю России под названием «августовского путча».

Принятие новых законов проходило в союзном и российском парламентах в условиях острой борьбы между представителями

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

Позиции представителей сторонников рыночной экономики постепенно укреплялись, и появился целый ряд законодательных актов, внесших перелом в формировании земельного законодательства: законы РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР», от 25 декабря 1990 г. «О предприятиях и предпринимательской деятельности», от 22 ноября 1990 г. «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», от 23 ноября 1990 г. «О земельной реформе» и другие, которые позволяли обеспечить действие Земельного кодекса РСФСР, принятого 25 апреля 1991 г., Закон РФ от 23 декабря 1992 г. «О праве граждан на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства», Указ Президента РФ от 23 апреля 1993 г. «О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками». Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы», постановление Правительства РФ от 1 февраля 1995 г. «О порядке осуществления прав собственности земельных долей и имущественных паев», Указ Президента РФ от 7 марта 1996 г. «О реализации конституционных прав граждан на землю», Федеральный закон от 17 июня 1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», постановление Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. «Об утверждении правил ведения Единого государственного реестра на недвижимое имущество и сделок с ним» и др.

С распадом в 1991 году Союза ССР открылся простор развитию земельного законодательства России, однако оно реализовывалось с пробуксовками, как и ушедшее в историю союзное законодательство. Так, положения ЗК 1991 г. в части наделения землей всех желающих граждан, несмотря на подгоняющие исполнение дела указы Президента РФ, а также постановления парламента (Верховного Совета РФ), торпедировались руководителями колхозов и совхозов, не желавших терять свое монопольное положение. Не помогало и действие антимонопольного закона (Закона РФ от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»).

Нужен был радикальный правовой механизм, позволявший реформирование земельных отношений. Поэтому с принятием в несельскохозяйственной сфере Закона РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий» в сельскохозяйственной

сфере реформирование земельных отношений путем приватизации земель стали решать такие нормативно-правовые акты, как Указ Президента РФ от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» и изданное во исполнение его постановление Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. «О порядке реорганизации колхозов и совхозов».

В соответствии с Указом Президента РФ от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»\* приватизация земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с действующим законодательством и настоящим Указом. Решения по перераспределению земель принимаются органами местной администрации по представлению земельных комитетов. Колхозы и совхозы были обязаны в 1992 г. провести реорганизацию, привести свой статус в соответствие с Законом РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности», перерегистрироваться в соответствующих органах. Районным органам исполнительной власти совместно с земельными комитетами предложено установить среднерайонные нормы бесплатной передачи земли в собственность граждан с учетом качества земель. Коллективам совхозов, других сельскохозяйственных предприятий, колхозов и кооперативов, использующих землю на праве бессрочного (постоянного) пользования, до 1 марта 1992 г. принять решение о переходе к частной, коллективно-договорной и другим формам собственности в соответствии с ЗК РФ. Местной администрации обеспечить выдачу гражданам, ставшим собственниками земли, соответствующих свидетельств на право собственности.

\*ВСНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. № 1. Ст.53; см. также Постановление Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» // САПП. 1992. № 1-2. Ст.9.

Указом Президента РФ от 2 марта 1992 г. № 213 «О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан»\* было установлено, что при определении среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в собственность вся площадь сельскохозяйственных угодий в пределах сельскохозяйственных предприятий района, за исключением земель, передаваемых в ведение сельских, поселковых, городских Советов народных депутатов, делится на суммарную численность лиц, работающих в сельском хозяйстве, а также лиц, занятых в социальной сфере на селе. В число лиц, работающих в сельском

хозяйстве, включаются только работники колхозов и совхозов, других сельскохозяйственных предприятий, пенсионеры этих хозяйств, а в социальной сфере – включаются работники предприятий, организаций и учреждений народного образования, здравоохранения, культуры, быта, связи, торговли и общественного питания, расположенных на территориях сельскохозяйственных предприятий.

\*ВСНД РФ и Верховного Совета РФ. 1992. №14.Ст.761.; Там же. 1992. №11. Ст. 561.

Указом Президента РФ от 25 марта 1992 г. № 301 «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий» для ускорения приватизации и дальнейшего совершенствования земельных отношений было предоставлено право гражданам и юридическим лицам\* при приватизации государственных и муниципальных предприятий наряду с арендой земельных участков приобретать их в собственность. Земельные участки, предоставленные гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности, по их желанию могут продаваться им в собственность.

\*Там же. 1992. № 25. Ст. 11561.

В этом указе впервые было предусмотрено право частной собственности на земельные участки, используемые для предпринимательской деятельности, а также право собственности юридических лиц на землю.

Указом Президента РФ «Об утверждении порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности». Этим указом утверждён Порядок продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности.

Согласно Порядку продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности, утвержденному Указом Президента РФ от 14 июня 1992 г., покупателями земельных участков могут быть любые физические и юридические лица, включая иностранные, и лица без гражданства. Здесь содержится положение, противоречащее ЗК РФ, а именно, разрешалась продажа земли иностранным гражданам, а также Закону «О земельной реформе», который это также запрещал. Но это противоречие не было ни устранено, ни опротестовано Конституционным Судом РФ.

По существу, эта норма так и не нашла практического применения, так как во всем последующем законодательстве она не была подтверждена.

Подобное ограничение, введенное в самом начале реформирования земельных отношений, представляется мне совершенно обоснованным. Фактически оно предотвратило экспансию иностранного капитала в этой области. Ведь на Западе уже давно осознали всю ценность земли, вернее ее бесценность. И поэтому без этого запрета мы бы сейчас имели у себя огромное количество иностранных частных собственников, которые бы использовали нашу землю в своих интересах.

В целях совершенствования системы наделения граждан земельными участками и перерегистрации ранее предоставленных участков Указ Президента РФ от 23 апреля 1993 г. № 480 «О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками»<sup>\*</sup> рекомендует всем субъектам РФ в 3-месячный срок определить потребность граждан в получении за плату и бесплатно земельных участков для индивидуального жилищного строительства, садоводства, личного подсобного хозяйства и иных целей.

<sup>\*</sup>ВСНД и Верховного Совета РФ. № 25. Ст. 1427(в ред. указов Правительства от 14 октября 1992 г. №1129, от 16 мая 1997 г. № 485).

Для успешного проведения приватизации государственных и муниципальных земель важное значение имеет государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий, утвержденная Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. (с изменениями от 14 марта 1996 г., 6 октября 1997 г., 15 июня 1998 г.),<sup>\*</sup> а также распоряжение Правительства РФ от 15 июня 1994 г. № 908-рз, Указ

Президента РФ от 22 июля 1994 г. «Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ после 1 июля 1994г.».\*

\*САПП РФ. 1994. № 8. Ст.924;

\*\*СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1478.

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

Приватизация земельных участков – передача из государственной или муниципальной собственности в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды. Приватизация земельных участков происходит по заявлению граждан и юридических лиц в порядке, установленном земельным законодательством. Бесплатная передача земельных участков в собственность граждан и юридических лиц производится в пределах норм, установленных субъектами РФ. Земельный участок, общая площадь которого превышает норму площади для бесплатной передачи земельного участка в собственность, выкупается по договорной цене либо остается в постоянном (бессрочном) пользовании, пожизненном наследуемом владении или аренде.

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

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

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

сразу (до соответствующего оформления) собственности на находящийся на земельном участке лес.

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

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

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

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

В 1993 г. с принятием Конституции РФ реорганизационные меры получили конституционное обоснование, что позволило придать реформированию земельных отношений системный характер.

Стал использоваться прогрессивный опыт реорганизации сельского хозяйства и распространяться на не реформированные пока предприятия. В частности, этому способствовало принятие постановления Правительства РФ от 15 апреля 1994 г. «О практике аграрных преобразований в Нижегородской области». Делу реформирования стал придаваться долгосрочный, масштабный характер. Так, в 1996 г. была принята Федеральная программа развития крестьянских (фермерских) хозяйств.

Введение в России частной собственности на землю и другие вещные права (ч. 2 ст. 9 Конституции РФ и ст. ст. 209-217 ГК РФ) способствует

формированию рынка земли, то есть земля все активнее включается в гражданский оборот. Это прежде всего относится к землям, предоставленным гражданам на праве частной собственности: под индивидуальное жилищное и дачное строительство, под гаражное строительство, садоводство, а в сельской местности приусадебные земельные участки.

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

Итак, с начала 90-х гг. до 1993 г. в РФ начался процесс реформирования земельных отношений и переход от закрепления в исключительную государственную собственность к значительному перераспределению земли, передачи ее в негосударственные формы собственности. Была проведена реорганизация 23,5 тыс. колхозов и совхозов, в результате чего 11,8 млн. бывших работников колхозов и совхозов и других граждан получили 135 млн. гектаров сельскохозяйственных земель в собственность, или 63% всех сельскохозяйственных земель в стране.

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

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

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

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

Исключительно важное значение для дальнейшего развития земельной реформы, создания условий для повышения эффективности использования земли, увеличения социального и производственного потенциала земельных ресурсов, укрепления конституционных прав граждан на землю, формирования эффективного механизма регулирования земельных отношений и государственного регулирования земельных ресурсов имеет утвержденная 26 июня 1999 г. Правительством РФ Федеральная целевая программа «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999-2000 гг.».\*

\*СЗ РФ. 1999. № 27. Ст. 3379.

В России продолжается процесс закрепления земли в частную собственность граждан и юридических лиц (мы называли его также перераспределением земли). В настоящий момент делаются попытки упорядочить правовое регулирование этого процесса и привести положения различных нормативных актов в соответствие друг с другом. Так, 21 июля 1997 г. был издан Федеральный закон № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», который закрепил обязанность регистрировать права на недвижимое имущество (к которому в соответствии со ст. 130 ГК РФ относятся и земельные участки) и сделки с ним в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Принятие в 2001 г. нового Земельного кодекса РФ будет способствовать более успешному проведению и в конечном счете завершению земельной реформы в России.

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

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

Подводя итог сказанному в данной главе, сделаем общие выводы:

1. Возникновение, развитие и становление земельного строя в России отличалось от земельного строя других стран: здесь практически не было рабовладельческих земельных отношений, но крепостнические отношения затянулись надолго, затормозив развитие по сравнению с западноевропейскими и другими странами.

2. Переход от крепостного строя к рыночным отношениям в земледелии осуществился в основном через две реформы – 1861 г. (царя Александра II) и 1906 г. (П.А. Столыпина). Хотя цели полностью не были достигнуты, введение рыночных элементов в земельные отношения позволило России достичь значительных успехов.

3. К 1917 г. Россия подошла с «пестрой» системой правового режима земель, в земельный фонд России входили государственные, удельные, кабинетские, частновладельческие и другие виды земель со своим специфическим режимом.

4. Опыт земельных реформ Временного правительства России в 1917 г. показал, что при проведении реформ нужна быстрота и решительность при тщательном учете обстановки, местных условий и иных обстоятельств. Медлительность с реформами стоила Временному правительству его существования, как и в 1991 г. организованный путч чуть не стоил существования демократическому правительству Российской Федерации.

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

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

7. Уже на первом этапе земельной реформы страна получила законодательную базу, направленную на обеспечение этой реформы, и трудности по ее проведению в жизнь в основном имели субъективный характер (стереотип мышления людей, консерватизм отдельных групп населения и т. п.).

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

Контрольные вопросы:

1. Назовите основные тенденции развития земельных правоотношений в России до XVIII века.

2. Каковы особенности формирования земельных отношений в России с XVIII века до реформы 1861 г.?

3. Перечислите принципы земельной реформы 1861г. и охарактеризуйте условия, в которых они формировались.

4. Расскажите о ходе реформы 1861 г. и изменениях в земельном строе России.

5. Каковы содержание столыпинской земельной реформы и трудности ее реализации?

6. Что представляет собой земельный строй, сложившийся к 1917г. в результате земельной реформы П.А. Столыпина?

7. Какие земельные реформы были проведены Временным правительством в 1917г. и в чем причины их провала?

8. Расскажите о становлении и развитии земельного строя в России в 1917-1990 гг.

9. Охарактеризуйте содержание земельной реформы в России 1990 г.

10. Как проходит реализация земельной реформы в России в настоящее время?

### 3.6. История формирования курса «Земельное право»

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

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

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

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

Анализ истории формирования указанного учебного курса позволяет выделить следующие этапы:

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

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

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

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

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

\*Там же. М. 1929. С. 422-434.

Второй этап – период после 1938 г. до середины 80-х годов XX века, когда в вузах страны преподавалась Дисциплина «Земельное право» в широком смысле, поскольку:

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

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

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

\*Земельное право / Под ред. А.А. Рускола. М. 1940. С. 256; Земельное право / Под ред. Н.Д. Казанцева и А.А. Рускола. М. 1949. С. 415; Ерофеев Б.В. .Советское земельное право. М. 1965. С. 394; Земельное право / Под ред. Г.А. Аксененка. М. 1969. С. 471; Ерофеев Б.В., Краснов Н.И., Сыроедова Н.А. Советское земельное право. М. 1981. С. 463; Советское земельное право / Под ред. Н.И. Краснова и В.П. Балезина. М. 1977. С. 447, и др.

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

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

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

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

В 70-е годы прошел процесс бурной кодификации природоресурсного законодательства, начиная от земельного и кончая горным, а в начале 80-х годов в соответствии с Основами были приняты Земельный, Водный, Лесной кодексы и Кодекс о недрах РСФСР, появились и два важнейших природоохранительных закона – Закон РСФСР об охране и использовании животного мира и Закон об охране атмосферного воздуха. В результате относительно стройной системой законодательства было охвачено правовое регулирование практически всей окружающей природной среды. Эта целостность правового регулирования повлекла за собой и изменения во взгляде на земельное право как учебную дисциплину.

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

\*Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР. М. 1984; Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды / Под ред. В.В.Петрова. М. 1988. Ерофеев Б.В. Советское природоресурсовое право. Учебное пособие. М. 1983; Вовк Ю.А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. Киев. 1986, и Особенная часть (коллектив авторов), 1987.

Однако учебный курс не является консервативным, он непрерывно развивается, стимулируя углубление научных исследований. Выяснилось, что природоресурсовый подход к правовому регулированию не гарантирует безопасности природе, поскольку вне правового регулирования остаются

экологические связи природных объектов между собой и экосвязи друг с другом (поресурсовый же подход диктуется экономическими интересами общества, игнорируя интересы обеспечения экологической целостности окружающей среды). Вскоре после этого появились пособия по экологическому праву,\* а с 1988 г. в учебную программу экологических вузов была включена новая дисциплина «Экологическое право» и был издан новый в России учебник.\*\*

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

\*\*Ерофеев Б.В. Экологическое право. М. 1992.

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

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

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

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

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

\*Ерофеев Б.В. Земельное право России. Т. 1–2. М. 1994; Он же. Земельное право. М. 1998; 1999 г. Земельное право. М. 1998 г. (коллектив авторов) и др.

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

1) совершенствуется и углубляется специфика земельно-правового регулирования отношений, отделяясь и отпочковываясь от смежных правовых норм. Так, со временем в налогово-правовом механизме появятся специфические положения, учитывающие особенность земли как объекта налогообложения, специфические правила и другое, необходимое для совершенствования законодательства;

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

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

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

Контрольные вопросы:

1. В чем особенности курса «Земельное право» как учебной дисциплины?

2. Каковы основные этапы формирования курса «Земельное право»?

3. Какие факторы влияют на формирование курса «Земельное право»?

4. Перечислите направления совершенствования и развития курса «Земельное право».

## ГЛАВА 4 ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

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

С признанием многообразия форм собственности, в том числе и на землю, понимание земельных правоотношений изменилось. Теперь земля может находиться в государственной, муниципальной, частной и других формах собственности. В связи с этим изменилось и содержание земельных правоотношений. Лишь одно остается неизменным: земля по-прежнему играет роль важнейшего для человечества объекта материального мира. На протяжении всей истории человечества она выполняет функцию

пространственного базиса, является всеобщим, не воспроизводимым средством производства, обладает бесценным биопотенциалом в виде плодородия почв.

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

#### 4.1. Понятие земельных правоотношений

В советской литературе предлагался ряд определений понятия правоотношения. Изучив их, можно выдвинуть единый и общий подход, который поддерживается и современными специалистами в области права. В соответствии с этим подходом, под правоотношением следует понимать общественное отношение, урегулированное нормами права. Отсюда вытекает, что одна из основных связей, определяющая сущность правоотношения, – это связь нормы права и общественного отношения. Понятие правоотношения следует отличать от Понятия правовой формы, под которой иногда понимается вся совокупность правовых норм или совокупность норм и институтов в определенной сфере. Кроме того, различие между понятиями правовой формы и правоотношения заключается в том, что правовая форма – это понятие абстрактное, а правоотношение обозначает реальное конкретное общественное отношение, в котором принимают участие определенные лица, наделенные взаимными правами и обязанностями. Немаловажным является то, что правоотношение надо рассматривать в единстве их формы и содержания. Это говорит о том, что правоотношение представляет собой синтез абстрактного и конкретного. Правоотношения показывают то, насколько учтены государством объективные закономерности развития общества. Ведь именно государство в лице своих компетентных органов принимает и санкционирует правовые нормы, которые призваны упорядочивать и регулировать сложившиеся в обществе формы взаимодействия людей, то есть общественные отношения. Однако далеко не все общественные отношения регулируются правом и, следовательно, приобретают юридическую силу, а только наиболее важные из них. Это связано с тем, что демократические государства стремятся

обеспечить известную степень самостоятельности своих граждан, не вмешиваться в их частную жизнь. Однако это не означает, что государство полностью освобождает от своего регулятивного воздействия экономику, политику, культуру и другие сферы общественной жизни. Оно играет роль «ночного сторожа» и вмешивается во взаимоотношения его граждан только в переломные, кризисные периоды развития общества. Но даже тогда, когда государство принимает решение урегулировать то или иное общественное отношение, бывают случаи, что принятая компетентным государственным органом с соблюдением необходимой процедуры правовая норма не порождает правоотношения в объективной действительности. Происходит это тогда, когда право слишком опережает развитие общественных отношений или, наоборот, отстает от него. В российской действительности таких примеров более чем достаточно. Все вышесказанное относится и к земельным правоотношениям, которые можно определить как общественные отношения, урегулированные нормами земельного права. Выдвигается также такой подход, в соответствии с которым земельные правоотношения понимаются как фактические общественные отношения, являющиеся результатом актов волевого поведения людей по поводу земли, урегулированные нормами земельного права, то есть возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в соответствии с предписаниями земельно-правовых норм. Второе определение, несомненно, содержит в себе больше признаков и сущностных черт земельных правоотношений, по сравнению с первым. Но, несмотря на некоторые различия в формулировках, суть понятия не меняется и состоит в том, что земельные правоотношения являются юридической формой определенного круга общественных отношений в области владения, пользования и распоряжения землей.

1. В объективно необходимой цепи событий социальной действительности общества постоянно возникают, изменяются и прекращаются различные по своему виду, характеру связей и содержанию фактические общественные отношения. Одни из них охватываются правовым регулированием, а другие – нет. Отсюда следует, что не все общественные отношения и не в полном объеме могут приобретать юридическую силу. Правоотношения отражают тот аспект конкретного жизненного отношения между людьми, который определяется нормами права. Более того, не все общественные отношения объективно могут быть юридическими. Отношение способно принять правовой характер лишь в том случае, если речь идет об актах поведения, имеющих социальную значимость. Когда же дело касается мыслей и чувств, не отражающих их действия, говорить о юридической природе нельзя. Таким образом, правоотношение представляет собой такую форму фактического общественного отношения, которая складывается на основе правовых норм. В нормах же права содержатся общие (безличные) юридические права и обязанности людей – типовые образцы тех общественных отношений, которых люди могут или должны придерживаться в соответствии с правовыми предписаниями. Они

реализуются тогда, когда определенные лица выполняют требования правовых норм, то есть вступают в правоотношения, которые имеют также сознательно-волевой характер, так как участники правоотношений реализуют предусмотренные нормами права соответствующие юридические права и обязанности посредством своих волевых, сознательных действий. Таким образом, правоотношение есть волевое общественное отношение между людьми, взаимные права и обязанности которых урегулированы нормами права.

Всё сказанное выше об определении понятия правоотношения в полной мере применимо и к определению земельных правоотношений. Вопрос о понятии этого института земельного права непосредственно примыкает к определению предмета земельного права. Следовательно, сущность понятия земельных правоотношений выражается в том, что они представляют собой определенный круг общественных отношений, регулируемых нормами земельного права.

Земельные правоотношения весьма сложны по своему содержанию, что объясняется особенностями их объекта – земли, правового положения участников этих отношений и рядом других причин. Рассмотрение же каждого сложного явления предполагает разделение его на составные части – виды, подвиды, разновидности, то есть классификацию данного явления, системный подход к изучению которого без нее невозможен.

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

Задачей российского законодательства является регулирование земельных отношений в определенных законом целях, и те земельные отношения, которые оказались урегулированными законом либо сложились в результате такого регулирования, становятся правоотношениями.

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

применять данный режим использования, то его право собственности на земельный участок может быть прекращено.

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

Раскрывая понятие земельного правоотношения, необходимо исходить из следующего:

1. Термин «земельные правоотношения» имеет двоякое значение:

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

б) под ним может подразумеваться теоретико-прикладное понятие, раскрывающее механизм действия правовой нормы по конкретному случаю регулирования земельных отношений. Так, в правоотношении предоставления земельного участка гражданину выявляется объект правоотношения, выражающийся в конкретном земельном участке определенного размера и местоположения; субъекты – будущий землепользователь и органы, обладающие правом предоставления земельного участка; комплекс прав и обязанностей субъектов, предусмотренный законом для этого случая жизни.

2. Понятие «земельное правоотношение» следует раскрывать поэтапно:

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

б) затем, на базе общего понятия, следует раскрывать специфические понятия, присущие конкретным видам земельных правоотношений, складывающихся в каждом конкретном случае. Так, содержанием конкретного земельного правоотношения является совокупность правомочий субъектов земельных правоотношений по сельскохозяйственному или несельскохозяйственному использованию земельного участка в зависимости

от целевого назначения его как объекта земельных правоотношений; совокупность обязанностей по соблюдению ограничений, вытекающих из особого правового режима соседних земельных участков; совокупность обязанностей по осуществлению охранительных мероприятий в зависимости от природных особенностей и состояния земель и т. п.

Земельные правоотношения как институт земельного права содержатся во всех институтах Общей и Особенной частей этой отрасли, а поэтому можно выделить следующую структуру института земельных правоотношений:

1) земельные материальные правоотношения предусмотрены нормами, устанавливающими права и обязанности субъектов права непосредственно по поводу земли. Иными словами, эти правоотношения складываются по поводу реализации прав и обязанностей, предусмотренных нормами права. Например, право на залог земельного участка; право на самостоятельное хозяйствование на земле; обязанности не нарушать права других лиц, использующих землю, а также права продавать, передавать по наследству, сдавать в аренду земельные участки и права на получение в собственность этих участков и их выкуп;

2) земельные процессуальные правоотношения выражаются в нормах, устанавливающих порядок возникновения, прекращения и осуществления материальных правоотношений, то есть правовому регулированию подвергаются не сами земельные правоотношения, а способ их реализации. Так, порядок оформления сделок с землей, порядок установления ограничений на земельный участок, возникающих из соседства с другими пользователями земли (сервитуты) и т. п., реализуются через земельные процессуальные правоотношения, поскольку предмет правового регулирования являются не столько земельные правоотношения, сколько процедура (ход, процесс, порядок) их реализации;

3) регулятивные земельные правоотношения, которые складываются в процессе реализации земельно-правовых норм, не связанных с применением юридической ответственности. Например, изъятие земельного участка в случае добровольного отказа или истечения срока пользования землей или изъятие земельного участка у собственника для государственных или муниципальных нужд. Данная процедура не носит и не выражает проявления санкции со стороны государства, а, наоборот, производится в строго установленном законом порядке путем выкупа с обязательным учетом интересов собственника, включая возмещение стоимости земли по договорной цене и причиненных убытков, в том числе упущенную выгоду. Эти правоотношения реализуются в форме регулятивного земельного правоотношения, поскольку такое изъятие не связано с каким-либо нарушением земельно-правовых норм.

При этом следует отметить, что регулятивные и правоохранительные земельные правоотношения могут быть как материальными, так и процессуальными. Например, правоотношение по поводу извещения сторон о времени и месте рассмотрения спора является регулятивным, а правоотношение по поводу рассмотрения спора в отсутствие стороны, уклоняющейся от явки без уважительных причин в орган по рассмотрению споров, представляет собой определенную меру санкции, и в силу этого является охранительным в сфере процессуальных правоотношений;

4) охранительные земельные правоотношения реализуются при применении ответственности и возникают в связи с совершенными правонарушениями. Так, за порчу и уничтожение плодородного слоя почвы, загрязнение химическими веществами и сточными водами земель юридические лица несут административную ответственность. Охранительные правоотношения возникают во всех случаях нарушения земельного законодательства. Однако иногда в результате таких нарушений образуются охранительные правоотношения, предусмотренные нормами других отраслей права: применение соответствующего вида наказания согласно нормам уголовного права за незаконную порубку деревьев и кустарников (ст. 260 УК) или гражданского (возмещение вреда, причиненного нарушением земельного законодательства). Наиболее типичными правонарушениями, порождающими охранительные земельные правоотношения и влекущими за собой применение земельно-правовых норм, являются: систематическое нарушение пользователями правил использования земли, отказ возвратить земельный участок по принадлежности (например, при самовольном занятии земли) – в результате земельные участки могут быть изъяты; совершение противоправных сделок с землей сопровождается признанием таких сделок недействительными; изменение целевого назначения земельного участка без соответствующего на то разрешения органа исполнительной власти субъекта РФ – возможен отказ в выдаче свидетельства на право собственности и другие.

5) специфические для институтов земельного права земельные правоотношения, которые можно подразделить на:

а) правоотношения по реализации права собственности на земельные участки, главным содержанием которых является реализация правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению своей землей;

б) правоотношения по использованию земли их пользователями;

в) правоотношения по регулированию земельных отношений, которые, в свою очередь, подразделяются на отдельные группы: по предоставлению и

изъятию земель; по ведению земельного кадастра, по осуществлению землеустройства, контроля и т. п.;

г) правоотношения, возникающие в связи с использованием отдельных категорий земель, входящих в состав земельного фонда России: земель сельскохозяйственного назначения; земель поселений; земель промышленности, транспорта и другого специального назначения; земель особо охраняемых территорий; земель лесного и водного фонда, а также земель запаса. Внутри каждого из указанных подвидов можно также выделить иные разновидности правоотношений в зависимости от правового режима земельных участков и видов, составляющих ту или иную категорию земель: например, различаются правоотношения пользования различными сельскохозяйственными угодьями – пашней, лугами, пастбищами и т. п.

На содержание земельных правоотношений влияют следующие обстоятельства:

1) особенности объекта земельного правоотношения. Так, если на землях сельскохозяйственного назначения основной обязанностью субъектов является повышение плодородия почв, то на землях промышленности – максимальная экономия в отводе земель под объекты строительства;

2) правовой статус субъектов земельных правоотношений. Например, иностранным гражданам и юридическим лицам не могут предоставляться в аренду и пользование земельные участки, входящие в состав особо охраняемых территорий;

3) правовое регулирование тех видов отношений, которые составляют основу данного правоотношения. Так, правоотношения по личному подсобному хозяйству должны выражаться в организации на земле мелкотоварного сельскохозяйственного производства, основанного на вторичной занятости работников при частной собственности (владении, аренде) на землю и другие средства производства.

Конкретное содержание каждого изучаемого правоотношения может быть раскрыто при условии раскрытия содержания объекта, правового статуса субъектов и содержания их прав и обязанностей по отношению друг к другу и к объекту правоотношения, что будет сделано в последующих разделах настоящей главы.

Земельные правовые отношения, несомненно, обладают рядом специфических черт, отличающих их от других видов правоотношений. Речь идет об исключительных особенностях их объекта, субъектов, содержания, оснований возникновения, изменения и прекращения. Например, для любого земельного правоотношения обязательным объектом является земля в

качестве средства производства или пространственного базиса; для всех субъектов земельных правоотношений существует комплекс прав и обязанностей, имеющий универсальный характер; в земельных правоотношениях допустимо участие не всяких лиц, а лишь тех, которые в установленном законом порядке могут быть признаны субъектами земельных правоотношений. Однако уникальность данного вида правоотношений не следует абсолютизировать, так как существует ряд общих признаков, характерных для любых правовых отношений, в том числе и земельных. Во-первых, как следует из определения, они представляют собой правовую форму общественных отношений. Как уже отмечалось, в объективной действительности между людьми постоянно возникают, изменяются и прекращаются различные по своему виду, характеру связей и содержанию общественные отношения. Если они опосредованы регулятивным воздействием норм земельного права, то речь идет о земельных правоотношениях. Во-вторых, они предполагают наличие у своих участников взаимных, корреспондирующих прав и обязанностей. Суть этого признака состоит в том, что субъективное право одной стороны земельных правоотношений обеспечивается за счет юридической обязанности другой. Например, право земельного собственника владеть, пользоваться и распоряжаться своим участком обеспечивается обязанностью всех остальных лиц воздерживаться от Нарушения его правомочий. Это пример абсолютного земельного правоотношения, когда одному управомоченному субъекту противостоит неопределенный круг обязанных лиц. Что касается относительных земельных правоотношений с четко определенным кругом субъектов, то здесь примером могут послужить отношения земельного арендодателя и арендатора. У первого есть право требовать арендную плату, а у второго – обязанность ее своевременно вносить. В случае, если обязанная сторона не выполняет своих требований, управомоченный субъект может обратиться в соответствующий государственный орган с просьбой о восстановлении законного положения и применении к нарушителю определенных санкций. Третьим признаком земельных правоотношений является то, что они носят сознательно-волевой характер. Сознательный компонент проявляется в том, что стороны, вступая в земельные правоотношения, должны сознавать фактический характер и значение своих действий. Это требование является одним из основных при определении их земельной правосубъектности. В качестве критериев этого признака выделяются достижение лицом определенного в законодательстве возраста и его психическое состояние.

Волевой компонент земельных правоотношений имеет двоякое содержание; С одной стороны, он означает то, что лица вступают в земельные правоотношения по своей воле, руководствуясь своим внутренним убеждением. Даже если санкция земельно-правовой нормы применяется к ее нарушителю против его согласия, источником такого охранительного правоотношения является неправомерное поведение самого

нарушителя. С этой точки зрения, волевой аспект проявляется в том, что никто не может быть принужден к вступлению в любые правоотношения, в том числе и земельные. Физическое или психическое принуждение лица к вступлению в земельные правоотношения является незаконным. Так, сделки с землей, совершенные с пороком воли, согласно гражданскому законодательству, могут быть признаны судом недействительными. С другой стороны, волевой компонент земельных правоотношений проявляется в том, кто диктует содержание прав и обязанностей сторон. Так, ранее считалось, что в любых правоотношениях выражается воля господствующего класса, которая главенствует в экономике. Особенно широкое распространение эта точка зрения получила в трудах К. Маркса и его последователей. Эта теория действительно была верна, но лишь для определенного исторического этапа развития. В середине XIX века общество имело четкую классовую структуру, классовые антагонизмы часто перерастали в революционные выступления, и государство, отражая интересы буржуазии, стремилось закрепить их в правовых нормах, на основе которых складывались правоотношения, в том числе и земельные. Однако некоторые ученые считали, что волевой компонент правоотношений надо понимать как выражение в них объективной воли государства. В этом они абсолютно правы, потому что в современном обществе стираются классовые границы и начинает преобладать средний класс. Принимая правовые нормы, на базе которых возникают правоотношения, государство руководствуется интересами всего общества, а не отдельных социальных, этнических, политических и других групп.

Все вышеперечисленные признаки свойственны как земельным, так и любым другим правоотношениям. Кроме того, для земельных правоотношений весьма остро стоит проблема соотношения правовых норм, которые лежат в их основе, и сложившихся в объективной действительности форм взаимоотношений между людьми по поводу земли. Речь идет о реализации земельно-правовых норм. Имеющийся на данный момент земельный кодекс сильно устарел и не соответствует современным экономическим реалиям. Вместе с тем, как меняется понимание земельных правоотношений, должны соответствующим образом меняться их сущность и нормы, их регулирующие.

В юридической литературе понятие земельного правоотношения трактуется как единое понятие независимо от того, возникло ли оно, в результате правомерных действий или противоправного поведения. Происходит это потому, что в повседневной жизни в процессе правомерного поведения могут быть отдельные отклонения, в том числе и такие, которые не допускаются законом. Ценность понятия земельного правоотношения заключается в том, что оно обозначает реальное общественное отношение по поводу земли, облеченное в правовую форму. Процесс воздействия нормы права на соответствующие общественные отношения, в результате которого

и возникают правоотношения, называется реализацией юридической нормы. Для наилучшей реализации земельно-правовых норм необходимо, во-первых, детально закрепить модель поведения их участников, во-вторых, согласовать нормы, устанавливающие эту модель, со всей совокупностью действующих норм, регулирующих взаимосвязанные отношения, в-третьих, реализация нормы должна быть обеспечена возможностью применения соответствующей санкции в случае ее нарушения. До сих пор были рассмотрены правоотношения вообще и земельные правоотношения в частности как урегулированные нормой права общественные отношения

Однако некоторые авторы современного периода рассматривают правоотношения как разновидность надстроечных идеологических отношений, которые возникают в силу того, что определенные общественные отношения урегулированы нормами права.

Несомненно, что все основные сферы жизни общества, такие как экономика, политика, право и культура, находятся в тесной взаимосвязи друг с другом. Процессы, происходящие в одной сфере, неизбежно влекут за собой изменения в других. Поэтому правоотношения, являясь формой выражения государственной воли, несут в себе определенный идеологический элемент. Наиболее ярким примером здесь является история развития земельных правоотношений в нашей стране. В СССР земельные правоотношения определялись как общественные отношения по поводу земли, складывающиеся на базе государственной собственности и урегулированные нормами земельного права. Это были, прежде всего, отношения между государством, в лице его соответствующих органов, и организациями, предприятиями, учреждениями, гражданами, которым земля предоставлялась в пользование. Причем отношения между пользователями могли быть первичными (например, между колхозом и колхозным двором или между совхозом и его рабочим) и вторичными (землепользователя с государством). Даже если на первый взгляд устанавливались правоотношения между землепользователями, например по поводу разграничения землепользования или предоставления в установленном порядке земель одних землепользователей во временное пользование другим, то все равно государство вмешивалось в эти отношения, так как установление и изменение границ землепользования и предоставление земель одних землепользователей во временное пользование другим не могло осуществляться без ведома соответствующих государственных органов. Характерной особенностью земельных правоотношений в СССР было то, что одним из участников в них всегда было государство.

Статья 3 Основ земельного законодательства СССР и союзных республик гласит, что земля в СССР состоит в исключительной собственности государства и предоставляется только в пользование. Такое положение было связано с особенностями социалистической идеологии.

Государство не могло допустить саморегулирования земельных отношений, а также многообразия форм собственности на землю. Все было подчинено цели построения социалистического строя, а земля являлась важнейшим ресурсом в руках власти. Регулируя земельные правоотношения, государство способствовало решению задач коммунистического строительства. Однако данная идеология, просуществовав в нашей стране на протяжении длительного периода времени, постепенно перестала носить всеобщий, абсолютный характер. Большинство политических лозунгов не оправдали себя и оказались безосновательными.

Негативные последствия тоталитарной экономики обернулись для страны глубоким и всеобъемлющим кризисом. В этот переломный, кризисный период были заложены новые основы существования и развития российского общества, важнейшими среди которых являются правовое государство, гражданское общество, политический, экономический, идеологический плюрализм. Все это отразилось и на земельных правоотношениях. Статья 9 Конституции РФ гласит, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Государство в новых условиях по-прежнему остается особым субъектом права собственности на землю, так как земля, для государства является не только объектом собственности, но и его суверенной территорией, с чем связана обязанность государства защищать ее границы. Таким образом, историческое развитие нашей страны за последнее столетие наглядно иллюстрирует то, что любые правовые отношения, в том числе и земельные, можно рассматривать как разновидность надстроечных идеологических отношений.

Подводя итог настоящему разделу, можно сделать вывод, что:

1) земельное правоотношение может пониматься как основополагающий институт земельного права и как теоретико-прикладное понятие, раскрывающее механизм действия правовой нормы по конкретному случаю регулирования земельных отношений;

2) как институт земельные правоотношения имеют структурную разновидность правоотношений (материальные, процессуальные, регулятивные, охранительные), имеющих общий характер и специфический характер (правоотношения по реализации права собственности на землю; по использованию земли не собственниками; по использованию различных категорий земель);

3) земельные правоотношения можно подразделить на общие (применимые ко всем институтам земельного права) и конкретные (применимые к конкретным видам земельных правоотношений,

складывающихся в каждом конкретном случае). Первые носят преимущественно теоретический характер, вторые – прикладной;

4) на содержание земельных правоотношений влияют особенности объекта правового регулирования, правовой статус субъектов и Особенности правового регулирования тех видов отношений, которые составляют основу данных правоотношений;

5) через земельные правоотношения выявляется степень реальности и эффективности земельно-правовых норм на практике, поскольку правоотношение представляет собой механизм действия конкретных правовых норм на конкретные общественные отношения;

6) земельными правоотношениями являются общественные (фактические) отношения, урегулированные нормами права либо сложившиеся в результате действия этих норм.

#### 4.2. Структура земельных правоотношений

При всем различии взглядов общепризнанно, что элементами структуры любого правоотношения являются его участники, их права и обязанности, а также объект, по поводу которого они складываются. Однако некоторые ученые выводят последний элемент за рамки структуры правоотношений, рассматривая его всего лишь как их предпосылку. Но данная точка зрения представляется недостаточно обоснованной, так как роль объекта в правоотношениях не ограничивается лишь созданием предпосылки для их появления, она выражается также в способности объекта влиять на права и обязанности субъектов, то есть определять их правовое положение.

Большинство ученых в сфере земельного права, следуя традиции, которая сложилась в общей теории права, выделяют в структуре земельных правоотношений следующие элементы. Во-первых, это норма права, на основе которой складывается правоотношение. Во-вторых, – субъекты, деятельность которых регулируется соответствующей нормой права. В-третьих, – объект, по поводу которого складываются земельные правоотношения. Этим объектом в земельном праве является индивидуально определенный земельный участок. Правда, в сфере государственного регулирования объектом земельных правоотношений может быть земельный фонд в целом, а также его составные части в пределах границ субъектов РФ. В-четвертых, в структуру земельных правоотношений входит содержание, под которым понимаются права и обязанности участников отношений, а также их действия, направленные на реализацию этих прав и обязанностей. Рассмотрим отдельные элементы структуры земельных правоотношений более подробно.

### 4.3. Земельно-правовые нормы

Занимая центральное место в правовом механизме земельного права и обеспечивая связь и взаимодействие всех его элементов, правовые нормы выступают средством правового регулирования земельных отношений, ориентируя деятельность их участников на обеспечение рационального использования и охраны земель. Представляя собой установленные и санкционированные государством правила поведения субъектов земельных правоотношений, земельно-правовые нормы характеризуются теми же признаками, что и другие виды норм права. К их числу относятся общеобязательность, формальная определенность, системность и государственная природа. Кроме того, выделяются различные виды земельно-правовых норм. Так, в зависимости от характера предписания и способа воздействия на участников правоотношений, выделяются материальные и процессуальные нормы. Первые устанавливают права и обязанности участников, а вторые, порядок их реализации. Выделяются также регулятивные нормы, которые бывают: запретительными, запрещающими совершать те или иные действия, уполномочивающими на совершение определенных действий и обязывающими совершить какие-либо действия. Кроме того, процессуальные земельно-правовые нормы делятся на правонаделительные (определяющие порядок предоставления земель), правообеспечительные (устанавливающие порядок проведения землеустройства), правоохранительные (регламентирующие порядок разрешения земельных споров) и правопрекращающие (определяющие порядок прекращения прав на земельный участок). Возможны и иные классификации земельно-правовых норм, например по институтам земельного права.

Однако недостаточно только закрепить эти нормы права, необходимо также создать эффективный механизм их реализации. Административный механизм реализации земельно-правовых норм имеет в своей основе императивный подход к поведению участников земельных отношений. Одной из мер административного воздействия, имеющего целью обеспечить рациональное использование и охрану земель, является установление твердого порядка изъятия и предоставления земельных участков. Кроме того, среди мер административно-правового воздействия большое значение имеет государственный контроль за использованием земли, задача которого обеспечить соблюдение всеми предприятиями, организациями и учреждениями, гражданами и иностранцами требования земельного законодательства в области охраны и использования земель.

Существует также экономический механизм правового регулирования земельных правоотношений. Он складывается из мер позитивного и негативного характера. Первые получили закрепление в законодательстве в

виде экономического стимулирования пользователей земельных участков действовать в соответствии с земельно-правовыми нормами. Вторые оказывают влияние на экономический интерес пользователя через изъятие у него части получаемого от земли дохода. В частности, выделяются такие меры негативного характера, как взимание платы за пользование землей, а также взимание платы за вынужденное по объективным обстоятельствам загрязнение земель.

#### 4.4. Субъекты земельных правоотношений

Субъектами земельных правоотношений могут быть не всякие лица, а лишь те, которые наделены действующим законодательством определенными правами и обязанностями, достаточными для участия в тех или иных правоотношениях.

Степень наделенности правомочиями в земельных правоотношениях является главным критерием, определяющим правовой статус субъектов земельных правоотношений.

Объем правомочий субъектов земельных правоотношений зависит от следующих обстоятельств:

1. От вида субъекта. Так, если государство обладает универсальными правомочиями, юридические лица – специальными правомочиями, закрепленными в уставе, то граждане – в зависимости от вида гражданства: российские граждане обладают общими правомочиями, а иностранные граждане – теми же правомочиями, но за установленными законом изъятиями.

2. От поведения субъекта, имеющего юридическое значение. Например, использование земельного участка не по целевому назначению влечет за собой прекращение земельных правомочий субъекта, ведущего себя подобным образом.

3. От особенностей объекта данного земельного правоотношения, имеющих юридическое значение. Так, деградированные сельхозугодья, восстановление которых возможно лишь путем консервации в установленном порядке, превращают временного пользователя этими угодьями фактически во временного владельца ими, поскольку он лишается возможности эксплуатировать эти земли на период консервации.

4. От обстановки, в которой осуществляет свои функции субъект правоотношений, если она предусмотрена в законе. Например, порядок хозяйственного использования земель, загрязненных тяжелыми металлами и подвергшихся радиоактивному загрязнению, определяется

законодательством России, т.е. общая свобода правомочий субъекта регламентирована специальными правовыми нормами.

Правомочия субъектов земельных правоотношений можно подразделить на общие и специальные, т.е. присущие всем видам субъектов или лишь отдельным их категориям.

На протяжении многих десятилетий в нашей стране монопольным собственником земли было государство. Но в связи с переходом к рыночной экономике, к многообразию форм собственности и использования земли ситуация изменилась. Теперь субъектами земельных правоотношений являются РФ, ее субъекты, физические и юридические лица. Причем РФ и ее субъекты являются участниками правоотношений государственной собственности на землю. Административно-территориальные единицы выступают субъектами правоотношений муниципальной собственности на землю, находящуюся в пределах их границ или черты соответствующих поселений. Все остальные субъекты земельных правоотношений – органы государственной власти и местного самоуправления, физические и юридические лица – выступают участниками таких видов отношений, как управление и пользование землями, охрана земельных прав, а граждане и юридические лица, кроме того, участниками отношений частной и общей собственности на землю.

Для того чтобы юридические и физические лица могли выступать в качестве субъектов земельных правоотношений, они должны обладать земельной правосубъектностью. Последняя представляет собой сложное понятие, которое состоит из земельной правоспособности и дееспособности. Под земельной правоспособностью понимается возможность лица иметь земельные права и обязанности, а под земельной дееспособностью – способность лица своими действиями приобретать и осуществлять права и нести обязанности в сфере земельного права. Кроме того, важнейшей характеристикой участников земельных правоотношений является их правовой статус как совокупность земельных прав и обязанностей. Возникновение правового статуса происходит одновременно с возникновением самих субъектов земельных правоотношений. Причем надо различать два различных порядка возникновения правового статуса – для физических и юридических лиц.

Так, у физических лиц земельная правоспособность возникает с момента рождения, а земельная дееспособность, как правило, по достижении совершеннолетия. Таким образом, правовой статус участников земельных правоотношений у граждан в полном объеме появляется с восемнадцати лет, за рядом исключений. Эти исключения связаны с приобретением гражданином полной дееспособности до восемнадцатилетнего возраста, в случаях, определенных гражданским законодательством. Земельную

правоспособность граждане могут осуществлять индивидуально, когда отдельный гражданин выступает субъектом права на земельный участок, а также в составе групп, объединений граждан, не имеющих организационного единства, например при общем пользовании земельным участком собственниками жилого строения. Земельную правоспособность граждане могут осуществлять в составе коллектива – садоводческого товарищества, сельскохозяйственного кооператива, акционерного общества и т.д. Правовой статус субъектов земельных правоотношений у этих коллективов граждан возникает только после их юридического оформления. Те группы граждан, которые не имеют организационного единства, закрепленного в уставе, вовсе не являются субъектами земельных правоотношений.

Что касается юридических лиц, то у них правовой статус субъектов земельных правоотношений возникает с момента государственной регистрации их уставов и внесения их в единый государственный реестр юридических лиц.

Правосубъектность юридических лиц является специальной, так как ее объем и содержание определяются не только законом, но и целями деятельности юридических лиц, сформулированных в их учредительных документах. Причем необходимо отметить, что в отличие от несельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций, правоспособность которых имеет многоцелевой характер и не всегда реализуется, сельскохозяйственные предприятия, учреждения и организации всегда реализуют свою земельную правоспособность, поскольку земля в сельском хозяйстве представляет собой незаменимое средство производства, и без нее их деятельность лишена смысла.

Основные положения дееспособности субъектов установлены в ЗК, определившем возможность приобретения субъектами прав и обязанностей собственников, арендаторов земли, землепользователей и землевладельцев самими лично.

Наряду с правомочиями субъектов земельных правоотношений предусмотрены определенные свободы в использовании земель. В частности, вмешательство в связанную с использованием земли деятельность собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов со стороны государственных, муниципальных и других органов и организацией запрещается, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации.

Совокупность правоспособности, дееспособности и свобод субъектов правоотношений образует их правовой статус по действующему земельному законодательству, т.е. их правовое положение.

Правовой статус субъектов земельных правоотношений обусловлен следующими обстоятельствами:

1. Его возникновение, как правило, совпадает с моментом возникновения самих субъектов земельных правоотношений. Так, с момента государственной регистрации в местной администрации субъект приобретает права юридического лица, а значит, и права на обращение за получением земельного участка под тот или иной объект хозяйственной деятельности, не противоречащий уставу.

В то же время у граждан правовой статус окончательно появляется только при достижении совершеннолетнего возраста (18 лет), и если, к примеру пятилетний гражданин РФ получил по наследству право собственности на садовый земельный участок, то юридическую возможность распоряжения этим участком он получает только при достижении 18 лет, если законом не предусмотрено иное.

2. Моментом изменения правового статуса субъектов земельных правоотношений являются определенные законом обстоятельства. В частности, если арендатор земли – индивидуальный предприниматель признан банкротом по суду (ст. 25 ГК РФ), то договор может быть с ним расторгнут в судебном порядке (п. 2 ст. 450 ГК РФ).

3. Прекращение правового статуса субъектов земельных правоотношений связывается законом:

а) с поведением субъектов, которое может быть как правомерным, так и неправомерным. Например, добровольный отказ от земельного участка (правомерное действие) и нарушение градостроительных условий (неправомерные действия);

б) с прекращением деятельности субъектов. В частности, право пользования земельным участком прекращается в случаях прекращения деятельности предприятия и прекращения трудовых отношений, в связи с которыми работнику был предоставлен служебный земельный надел.

К числу специальных правомочий субъектов земельных правоотношений следует отнести правомочия, складывающиеся в сфере использования различных категорий земель и земельных угодий. В частности, при использовании сельхозугодий правомочиями субъектов является выращивание сельхозпродукции; при использовании земель населенных пунктов – соблюдение нормативов размещения объектов; при использовании земель лесного фонда – обеспечение лесоохранных правил и т. п.

Если общие полномочия субъектов земельных правоотношений поддаются классификации, то специальные полномочия характерны бесконечным многообразием, трудно поддающимся классификации;

Что касается самих прав и обязанностей, которые присущи субъектам земельных правоотношений и в совокупности образуют их правовой статус, то они зависят от вида субъекта, от его поведения, от особенностей объекта и обстановки, в которой действуют субъекты. Так, объем полномочий физических лиц зависит от наличия у них гражданства РФ. Иностранцы обладают теми же правами, что и российские граждане, но за некоторыми исключениями.

Что касается субъекта, то здесь главным требованием является обеспечение целевого использования земли. Нарушение этого требования влечет за собой прекращение их земельных полномочий. При этом надо отметить, что особым субъектом земельных правоотношений является государство. Это связано с тем, что РФ является не только субъектом федеральной собственности на землю, но и субъектом права территориального верховенства. Согласно Конституции РФ 1993г., суверенитет России распространяется на всю ее территорию. Все это говорит о том, что РФ не только осуществляет полномочия собственника земли, но также устанавливает и защищает ее границы, обеспечивает единство экономического и правового пространства в пределах своей территории.

Что касается объектов земельных правоотношений, то в ряде случаев, связанных с особенностями правового режима отдельных категорий земель (например, если речь идет о сельхозугодьях, восстановление которых возможно только путем их консервации), полномочия субъекта таких отношений могут быть ограничены. Обстановка, в которой осуществляет свои функции субъект правоотношений, также способен влиять на объем его полномочий. Например, если речь идет о землях, загрязненных тяжелыми металлами и подвергшихся радиоактивному загрязнению, то порядок использования таких земель определяется за ном, и здесь вступают в действие специальные правовые нормы.

Кроме того, в теории земельного права принято делить права и обязанности участников правоотношений на общие, которые присущи во субъектам земельных правоотношений, и специальные, которыми закон наделяет лишь отдельные категории субъектов. К общим относятся права субъектов по своему выбору получать в собственность, пользование, аренду земельные участки для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, жилищного и гаражного строительства, садоводства, огородничества, животноводства, иных целей, связанных с сельскохозяйственным производством, для предпринимательской деятельности, иных целей, не запрещенных законом. Что же касается

специальных правомочий субъектов земельных правоотношений, то они складываются в сфере использования различных категорий земель и земельных угодий. Если речь идет о сельскохозяйственных угодьях, то здесь специальным правомочием субъектов является выращивание сельхозпродукции, в случае с землями поселений – соблюдение установленных нормативов размещения объектов, при использовании земель лесного фонда – обеспечение лесоохранных правил и т.п. Именно этим обусловлено бесконечное многообразие специальных правомочий субъектов земельных правоотношений а также то, что они трудно поддаются классификации.

Подводя итог изложенному в настоящем разделе, можно сделать следующие выводы:

1. Субъектами земельных правоотношений являются лица, наделенные действующим законодательством правами и обязанностями, достав точными для участия в тех или иных правоотношениях.

2. Субъекты земельных правоотношений обладают правовым статусом, складывающимся из определенных правомочий, на которые влияют вид субъекта, его поведение, особенности объекта и обстановка, в которой этот субъект действует.

3. Правомочия субъектов можно подразделить на общие и специальные. К числу общих относятся правоспособность и дееспособность субъектов, а к числу специальных – правомочия, складывающиеся в сфере использования различных категорий земель и земельных угодий.

4. Совокупность правоспособности, дееспособности субъектов земельных правоотношений составляет их правовой статус.

5. Правовой статус субъектов земельных правоотношений обусловлен моментами возникновения, изменения и прекращения правового положения субъектов.

6. Если общие правомочия субъектов земельных правоотношений поддаются классификации, то специальные классифицировать затруднительно, поскольку они обусловлены особенностями используемых земель как объекта земельных правоотношений, исследованию которого и посвящен следующий раздел данной главы.

#### 4.5. Объекты земельных правоотношений

В общей теории права под объектами правоотношений понимаются те материальные и нематериальные блага, по поводу которых они складываются между разнообразными субъектами. Земельные правоотношения отличаются от всех остальных прежде всего тем, что имеют своим объектом землю. Сам термин «земля» многогранен и в науке выделяется несколько вариантов его толкования. В самом широком смысле под землей принято понимать весь земной шар как планету Солнечной системы. Существует понимание земли как места обитания человека, которое охватывает земную и воздушную оболочку, всю биосферу земного шара.

Некоторые ученые выделяют два самостоятельных, но взаимосвязанных понятия – объект правового регулирования и объект правовой цели. Применительно к земельным правоотношениям объектом правового регулирования является сама земля, а объектом цели – ее рациональное, эффективное использование, охрана, создание условий для правильного формирования и развития земельного рынка, воспроизводство плодородия почв, сохранение и улучшение окружающей среды, охрана прав субъектов земельных правоотношений. Будучи всеобщим условием и средством труда, земля является общим объектом абсолютно всех земельных правоотношений. Однако в зависимости от их вида понятие земли как объекта может быть различным. Так, если объектом материальных земельных правоотношений служит земля, в отношении которой установлен определенный правовой режим, то процессуальные земельные правоотношения, в которых конечным объектом является земля как объект первичного к ним материального правоотношения, своим непосредственным объектом имеют результат, на достижение которого направлено процессуальное действие. Им могут быть данные кадастра о землях, сведения мониторинга земель, решение компетентного государственного органа о предоставлении земельного участка или об отказе в его предоставлении.

Объектом правоотношения по использованию земли всегда является индивидуально определенный земельный участок и земельная доля.

Земельный участок представляет собой часть земли, отделенную и обозначенную на местности при помощи границ.

Земельные доли в земельном участке, находящемся в общей долевой собственности, являются самостоятельным объектом земельных прав; при этом на местности не выделяются.

Под понятием «земля как объект правового регулирования, объект правоотношения» понимаются только те ее элементы, в отношении которых установлен определенный правовой режим. В частности, в законе не учитываются такие свойства, как ее рельеф, пересеченность объектами, типы почв и т. п.

Все земли в Российской Федерации подразделяются на категории, содержащие определенные группы свойств; они, в свою очередь, подразделяются на виды, обладающие определенным свойством. Так, среди категорий земель выделены земли поселений, в этой категории выделяются земли городских и сельских поселений.

Исходя из этой установленной законом классификации, особенности земель как объекта земельных правоотношений следует выделять по схеме: особенности, свойственные всем землям Российской Федерации; особенности, свойственные отдельным категориям земель, и особенности, свойственные отдельным видам категорий земель. Полученная таким способом классификация земельных особенностей, влияющих на содержание правоотношений, позволит получить систему сведений об объекте земельных правоотношений.

Особенности, свойственные всем землям Российской Федерации, выражаются в том, что земля является частью окружающей среды, а поэтому субъекты земельных правоотношений обязаны использовать ее не в противоречии с действием объективных законов природы. Например, собственникам земельных участков, землевладельцам, землепользователям и арендаторам вменяется в обязанность применять природоохранные технологии производства, не допускать ухудшения экологической обстановки. Земля – «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Поэтому землепользователи должны прежде всего учитывать интересы этих народов и рационально вести хозяйственную деятельность на принадлежащих им землях.

Второй особенностью земель является то обстоятельство, что земля представляет собой единственное место обитания человека и незаменимым местом жизнеобитания. Поэтому при предоставлении, к примеру, земельных участков в местах проживания малочисленных народов и этнических групп для целей, не связанных с их хозяйственной деятельностью, решение о согласовании места размещения будущего объекта принимается с учетом мнения местных жителей.

Третья особенность земель выражается в их ограниченности, что требует экономного и нормированного их использования. Так, получение земельных участков возможно в пределах установленных норм; нормирование земельных участков осуществляется при предоставлении их как для сельскохозяйственных целей, так и для строительства и предпринимательской деятельности.

Четвертой особенностью земель является их недвижимость, что порождает такие формы земельных отношений, как землеустройство,

выражающееся в установлении на местности границ административно-территориальных образований, образование новых и упорядочение существующих землевладений и землепользовании, отвод участков в натуре на местности и т. п.

Особенности земель, свойственные отдельным их категориям, вытекают из их основного целевого назначения, т.е. того главного критерия, по которому тот или иной земельный массив отнесен к соответствующей категории. Так, земли сельскохозяйственного назначения отнесены к данной категории по пригодности их для использования в сельском хозяйстве.

Главный признак, по которому земли относятся к той или иной категории, не исключает наличия в этой категории земель с иными свойствами, не подходящими под эту категорию. Например, на территории земель лесного фонда могут находиться сельскохозяйственные угодья.

Кроме того, категория земель никогда не может являться объектом собственности, владения, пользования или аренды одного субъекта земельных правоотношений, поскольку на ней располагается множество землепользователей многообразного целевого назначения.

Особенности, свойственные земельным участкам, являющимся, как правило, непосредственным объектом земельных правоотношений, выражаются в их местонахождении и размерах на местности. Если местонахождение участка указывает на то, в какой категории земель он находится, а значит и какой режим на него распространяется, то размеры участка на местности указывают на то, с какими землепользованиями он граничит, какие ограничения возникают из данного соседства. Так, в целях создания необходимых условий для эксплуатации промышленных, транспортных и иных объектов устанавливаются зоны с особыми условиями использования земель. Земельные участки, на которых устанавливаются охранные зоны, не изымаются у собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов, но в границах этих зон вводится особый режим использования земель, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления указанных зон.

В зависимости от целевого использования земельного участка, юридическую значимость имеют и природные свойства земли: плодородие почв, эрозийные процессы, засоление и закисление и др. Например, при использовании земли под строительство сооружений данные свойства не имеют значения; при ведении же сельхозпроизводства на данных земельных участках эти свойства юридически значимы и влияют на земельные правоотношения: у землепользователей возникает дополнительная обязанность по повышению плодородия почв, по проведению известкования их и др.

Как уже отмечалось выше, земля представляет собой часть природной среды, причем важнейшую часть: без земной коры невозможна растительность; без земной территории невозможна сеть водных бассейнов, рек, озер и т.п. В силу этого земля взаимосвязана с другими природными объектами, что влияет на режим земельных правоотношений. Например, субъекты правоотношений по использованию земель вблизи лесных массивов обязаны, дополнительно к общим правилам, соблюдать правила безопасности и сохранности этих массивов, дикой фауны, обитающей в них; близлежащие водоемы порождают обязанность землепользователей осуществлять мероприятия, предотвращающие загрязнение и ухудшение экологической обстановки этих водоемов.

С учетом изложенного, земельные участки по правовому режиму можно подразделить на «чисто» земельные (не имеющие на себе каких-либо природных объектов, а значит, и находящиеся в сфере «чисто» земельно-правового режима) и на земельные участки, взаимосвязанные с другими природными объектами (а значит, имеющими «смешанный» правовой режим). Так, часть территории природного (национального) парка может располагаться на землях других категорий, не входящих в состав природно-заповедного фонда. И если эта часть приходится на используемый субъектами земельных правоотношений участок, то они обязаны соблюдать требования не только правового режима земельного участка, но и положения правового режима данного парка.

Наконец, недвижимость земли предполагает возможность наличия на ней недвижимых объектов (строений, сооружений, мелиоративных устройств, вмонтированных в почву, и т. п.), в результате чего земельно-правовой режим таких участков переплетается с имущественно-правовым (гражданско-правовым). Таким образом, по своему правовому режиму земельные участки можно подразделить на свободные от недвижимого имущества и имеющие на себе имущественную недвижимость, которая влияет на правовой режим использования данных земельных участков. Например, переход права собственности на здание, сооружение к другим лицам допустим при условии одновременной передачи права на соответствующий земельный участок, а в случае перехода права собственности на здание к нескольким собственникам с разделом на доли права на земельный участок переходят в размере, пропорциональном долям собственности на это здание.

Кроме того, на земельных участках зачастую располагаются и природные объекты, и недвижимое имущество, в результате чего земельный участок приобретает смешанный земельно-имущественно-природоресурсовый режим. Так, земли водного фонда могут использоваться для строительства и эксплуатации сооружений для сельскохозяйственных

потребностей. В результате на земельном участке используются: водный объект, регулируемый водным законодательством; имущественный объект (сооружение), регулируемый гражданским законодательством; сам земельный участок, регулируемый земельным законодательством.

Необходимо отметить, что земля и другие природные ресурсы определяются в Конституции РФ весьма нейтрально: как естественная среда обитания народов, проживающих на соответствующих территориях, но отнюдь не как объекты собственности именно этих народов. Объектом правоотношений по использованию земли всегда является индивидуально определенный земельный участок и земельная доля. Под земельным участком принято понимать часть земли, имеющую свои границы. Земельные доли, которые находятся в пределах земельных участков и являются объектом общей долевой собственности, представляют собой самостоятельный объект земельных прав. Однако помимо земельных правоотношений в области использования земли, существуют также правоотношения собственности на землю. В соответствии с Конституцией РФ земля, как и другие природные ресурсы, может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. При этом круг объектов земельных правоотношений в сфере государственной и муниципальной собственности на землю определяется законодательством. Так, объекты земельных правоотношений федеральной собственности на землю определены Указом Президента РФ «О федеральных природных ресурсах» от 16 декабря 1993 г. К ним относятся земельные участки, предоставленные для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ, осуществления других функций, отнесенных к ведению органов государственной власти; земельные участки, занятые объектами, находящимися в федеральной собственности, а также участки особо охраняемых природных территорий федерального значения.

К объектам земельных правоотношений государственной собственности относятся земли, находящиеся в пределах их административно-территориальных границ, за исключением земель, составляющих федеральную, муниципальную, частную и иную форму собственности. Объектами муниципальной собственности являются земли, находящиеся в границах административных районов и населенных пунктов за теми же исключениями. Кроме того, объектами земельных правоотношений собственности выступают земельные участки, предоставленные в собственность физическим и юридическим лицам.

В понятие земли как объекта правового регулирования включаются лишь наиболее важные ее свойства. Однако эти свойства настолько многообразны и бесконечны в своих отличиях, что их можно лишь типизировать в правовом плане. Именно этим и объяснима классификация земель по категориям, в числе которых выделяются земли

сельскохозяйственного назначения, земли специального назначения, земли поселений и другие.

Подводя итог изложенному, можно сформулировать следующие основные выводы:

1. Объектом земельного правоотношения являются земельные участки и доли, относящиеся в Российской Федерации к землям определенных категорий и видов.

2. Свойства и особенности земель как объекта правоотношения оказывают влияние на правовое содержание этого отношения, внося специфику в правомочия субъектов. Однако это присуще не всем свойствам и особенностям земель, а лишь тем, которые учтены в законе и предусмотрены правовыми нормами.

3. Свойства и особенности земель, влияющие на правоотношения, можно подразделить на присущие всем землям (природный характер происхождения земли, единственное место обитания всех человеческих поколений, ограниченность, неподвижность); на присущие определенным категориям земель; на присущие определенным земельным участкам. Такое подразделение позволяет не упустить и систематизировать обстоятельства, оказывающие воздействие на формирование земельных правоотношений.

4. Земельные участки можно подразделить на «чисто» земельные; на имеющие на своей площади природные объекты; на не имеющие на своей площади недвижимых имущественных объектов; на имеющие на своей площади имущественные и природные объекты. Соответственно и земельные участки имеют «чисто» земельно-правовой режим; смешанный земельно-природоресурсный правовой режим; смешанный земельно-имущественный правовой режим; смешанный земельно-природоресурсно-имущественный правовой режим. Каждый из них также влияет на содержание земельных правоотношений.

#### 4.6. Содержание земельных правоотношений

Под земельными правоотношениями, как уже отмечалось, понимаются общественные (фактические) отношения, урегулированные нормами права либо сложившиеся в результате действия этих норм. Главным же аспектом любого правоотношения является взаимодействие субъектов, а оно проявляется в реализации взаимных прав и обязанностей.

Взаимосвязанные между собой права и обязанности субъектов земельных правоотношений составляют суть содержания любого правоотношения.

Под правами субъекта земельного правоотношения понимается мера возможного (должного) поведения данного лица, если он обладает правом на такое поведение. Так, собственник земельного участка обладает всей полнотой прав, закрепленных в ЗК, а арендатор – за исключением прав, предусмотренных этим законом.

Права субъектов земельных правоотношений можно классифицировать на две основные группы:

1. Права на определенное поведение, которое выражается в действии или бездействии. Например, собственник земельного участка вправе самостоятельно хозяйствовать на земле, вправе не предоставлять другим лицам сведений, составляющих коммерческую тайну, о порядке такого хозяйствования. В первом случае реализуется право на действие, во втором – право на бездействие.

Право на действия субъектов земельных правоотношений можно подразделить на:

а) виды действий. Так, ЗК устанавливает такие виды действий с землей, которые собственник вправе совершать (возводить здания, строения и сооружения; проводить мелиоративные работы; отчуждать, дарить и продавать земельные участки и т. п.);

б) способы, которыми можно реализовать эти действия. Например, эта же статья оговаривает, что возведение строений должно осуществляться с соблюдением требований ЗК РФ, предусматривающего соблюдение при строительстве градостроительных, санитарных, пожарных, природоохранных и иных норм и правил, осуществление предварительного согласования строительства с землеустроительными, архитектурно-градостроительными и другими органами.

Право на бездействие субъектов земельных правоотношений можно подразделить на:

а) полное бездействие. Так, договор о финансировании проектно-изыскательских работ в целях строительства объекта банком может полностью не выполняться, если не совершена регистрация прав на земельный участок в регистрационной (поземельной) книге;

б) частичное бездействие. Например, решение местной администрации о предоставлении либо отказе в предоставлении прав на земельный участок может выдаваться в течение семи дней со дня его принятия, т.е. бездействие администрации в выдаче этого решения не может превышать указанного срока, который дается на случай невозможности немедленной подготовки документов.

2. Права на требования от обязанных лиц определенного поведения, которые осуществляются:

а) в судебном порядке. Так, в случае принятия соответствующим органом решения об отказе гражданину в получении права на земельный участок, оно может быть обжаловано гражданином в суд, решение которого приостанавливает исполнение решения местной администрации;

б) в административном (несудебном) порядке. Так, земельные споры, т.е. требования определенного поведения от других лиц, которые уклоняются от выполнения этого требования, рассматриваются органами исполнительной власти по заявлению одной из сторон в месячный срок со дня поступления заявления.

Все виды прав субъектов земельных правоотношений характерны тем, что они носят субъективный характер, полностью зависят от воли субъекта, который может и не воспользоваться этими правами, не неся при этом ответственности. Исключение составляют последствия, возникающие в результате неиспользования данных прав. Например, неиспользование земельного участка по целевому назначению, которое может повлечь за собой прекращение права собственности на этот участок земли.

Под обязанностями субъекта земельных правоотношений понимается установленный законом вид и объем должного поведения лица, которому, как правило, соответствуют субъективные права другого лица.

Обязанное поведение субъектов земельных правоотношений выражается в двух основных формах:

1) Обязанности совершать какое-либо действие. Так, собственники земельных участков обязаны эффективно использовать землю в соответствии с ее целевым назначением, повышать плодородие почв и т. п.

2) Обязанности не допускать совершения каких-либо действий (обязанность бездействия). Например, запрещается осуществлять пользование земельным участком до установления границ этих участков в натуре (на местности) и выдачи документов, подтверждающих право собственности, или пользования, или аренды.

В отличие от прав субъектов земельных правоотношений их обязанности подлежат точному выполнению под страхом применения ответственности и наступления иных неблагоприятных последствий. Так, за самовольное занятие земли наряду с административной ответственностью и возмещением причиненного этим занятием ущерба виновный получает и такие неблагоприятные последствия, как отказ в возмещении затрат, вложенных в самовольно занятый участок; оплата за счет нарушителя расходов по приведению земельных участков в пригодное для использования состояние.

Права и обязанности субъектов земельных правоотношений можно подразделить на общие (универсальные для всех земельных правоотношений) и конкретные для каждого земельного правоотношения.

К числу общих прав и обязанностей субъектов земельных правоотношений относятся те, которые составляют деятельность по обеспечению рационального использования и охраны земель, повышению плодородия почв, сохранению и улучшению окружающей среды, соблюдению законности в земельных правоотношениях и т. п.

Специальные права и обязанности обусловлены конкретными земельными правоотношениями, их субъектами, особенностями объектов и обстановкой, в которой реализуются данные правоотношения. Однако для любых правоотношений содержание выражается во взаимной связи прав и обязанностей субъектов, и эта взаимосвязь проявляется в двух основных видах:

1) Простая взаимосвязь, когда праву одного субъекта земельного правоотношения соответствует обязанность другого субъекта этого же правоотношения. Например, граждане и юридические лица, желающие приобрести земельные участки из земель, находящихся в индивидуальной собственности, вправе обратиться в местную администрацию для получения информации о правовом режиме и ограничениях в использовании этих участков, а последняя с участием других государственных органов предоставляет указанную информацию в месячный срок.

2) Сложная взаимосвязь, когда субъекты земельных правоотношений имеют по отношению друг к другу комплексы переплетающихся прав и обязанностей. Так, в случае принятия местной администрацией решения об изъятии земельных участков у их собственников для государственных или муниципальных нужд эти собственники вправе потребовать от местной администрации предоставления в собственность равноценного земельного участка взамен изымаемого, а также безвозмездного возведения на нем и

передачи им в собственность объектов недвижимости аналогичных изымаемым.

Как уже отмечалось, важнейшим элементом любых правоотношений, в том числе и земельных, является их содержание. Однако в общей теории права нет единой точки зрения на это понятие. Некоторые ученые понимают содержание правоотношений только как совокупность взаимных прав и обязанностей их участников. Другие различают юридическое и фактическое содержание правоотношений. Первое понимается как совокупность субъективных прав и обязанностей, а второе – как действия субъектов земельных правоотношений по реализации земельных правомочий.

На основании всего вышесказанного содержание земельных правоотношений можно определить как совокупность корреспондирующих прав и обязанностей их участников, реализуемых ими путем совершения определенных действий или воздержания от их совершения. Субъективное право участника земельных правоотношений – это мера его возможного поведения, то есть поведения, допустимого и гарантированного законом. Обязанность участника земельных правоотношений – это мера его должного поведения. Конкретные права и обязанности участников земельных правоотношений зависят от их правового статуса, особенностей объекта, вида и подвида отношений. В то время как права и обязанности юридического лица – субъекта земельных правоотношений – определяются в соответствии с его уставом и являются специальными, права и обязанности граждан как участников земельных правоотношений во многом определяются гражданством.

Конституция РФ устанавливает равенство прав и обязанностей российских граждан и иностранцев, за некоторыми исключениями. Например, гражданин России вправе приобретать участок в собственность путем совершения гражданско-правовых сделок, а иностранным гражданам предоставлено право покупать земельный участок при приватизации государственных и муниципальных предприятий.

В науке разработана классификация прав субъектов земельных правоотношений по различным основаниям. Так, свои права субъекты могут осуществлять в форме действия или бездействия. Например, собственник земельного участка вправе самостоятельно хозяйствовать на своей земле, в установленном порядке проводить оросительные, осушительные, культурно-технические и другие мелиоративные работы. Все это относится к активной форме реализации его прав.

В пассивной форме собственник, например, реализует свое право не предоставлять другим лицам сведений, составляющих коммерческую тайну, о порядке такого хозяйствования. Права субъектов земельных

правоотношений, выраженные в форме действий, в свою очередь, можно делить в зависимости от вида действий. ЗК устанавливает права собственника земельного участка возводить на нем здания и сооружения, размещать иные объекты, решать вопросы мелиорации земель, дарить, продавать, иным законным способом определять юридическую судьбу участка. Права субъектов земельного права можно классифицировать и по способам, к которым прибегают для реализации этих прав. Речь идет о соблюдении целого ряда градостроительных, санитарных, природоохранительных и иных требований закона.

Что касается прав на бездействие, то их принято классифицировать на права полного и частичного бездействия. Так, полное бездействие возможно со стороны управомоченного субъекта, если обязанный субъект не выполняет свои обязанности, предусмотренные законом или договором. Во втором случае бездействие субъекта носит ограниченный, временный характер. По истечении определенного срока субъект должен совершить то или иное активное действие. Управомоченное лицо имеет также право требовать от обязанного лица исполнения его юридических обязанностей. Принудительно эти права могут быть реализованы в судебном или административном порядке.

Общей особенностью прав субъектов земельных правоотношений является их субъективный характер. Это проявляется в том, что право по своей сути является мерой свободы того или иного лица. Правда, бывают случаи, когда неиспользование своего права влечет для субъекта ряд неблагоприятных юридических последствий (неиспользование земельного участка по назначению, неосуществление мелиоративных мероприятий и т.п.).

Что же касается обязанностей, то они носят императивный характер и их неисполнение с неизбежностью влечет для лица определенный вид юридической ответственности (штраф, возмещение ущерба, а иногда и уголовной наказание). Обязанность может выражаться в совершении определенных действий или в воздержании от их совершения. Например, собственник земли обязан эффективно использовать землю в соответствии с ее целевым назначением, осуществлять комплекс мероприятий по охране земли, своевременно вносить земельный налог и арендную плату и т.д. С другой стороны, собственник обязан воздерживаться от нарушения земельных прав своих соседей, а также от пользования земельным участком до надлежащего оформления всех документов.

Необходимо отметить, что в теории принято делить права и обязанности субъектов земельных правоотношений на общие и особенные. Первые носят универсальный характер, так как свойственны абсолютно всем землепользователям, Сюда относятся: рациональное использование земель,

предотвращение их деградации и нарушения, других неблагоприятных последствий хозяйственной деятельности путем стимулирования природоохранных технологий хозяйствования, защита и восстановление продуктивности земель и т.д. Специальные права и обязанности связаны с целым комплексом факторов и зависят от субъектов, объектов, обстановки, в которой они осуществляются. Например, при возникновении охранительных правоотношений особенно важна обстановка, при которой было нарушено земельное законодательство.

В правоотношениях права и обязанности сторон существуют не отдельно друг от друга, они реализуются во взаимосвязи. Простая взаимосвязь сводится к тому, что праву одного субъекта соответствует обязанность другого. Сложная взаимосвязь характеризуется наличием целого комплекса взаимных прав и обязанностей у каждого субъекта земельных правоотношений.

Подводя итог настоящему параграфу, можно сделать следующие выводы:

1) основным содержанием земельных правоотношений является совокупность прав и обязанностей его субъектов, в котором права и обязанности взаимосвязаны. Эта взаимосвязь бывает простой, когда праву одного субъекта правоотношения соответствует обязанность другого субъекта этого же правоотношения, а также сложной, когда субъекты имеют по отношению друг к другу комплексы переплетающихся прав и обязанностей;

2) права субъектов правоотношений выражаются в праве на определенное поведение и в праве требования определенного поведения от других лиц. При этом право на определенное поведение выражается в видах действий и способах их совершения, а также в полном или частичном бездействии. Право требования определенного поведения от других лиц реализуется в судебном или административном (несудебном) порядке;

3) если права субъектов реализуются по усмотрению последних и к их исполнению нет принуждения (за исключением случаев, когда нереализованное право может принести отрицательные юридические последствия), то обязанности подлежат точному исполнению субъектами земельных правоотношений, в случае нарушения которых может наступить юридическая ответственность;

4) обязанности и права субъектов земельных правоотношений можно подразделить на общие (универсальные для всех земельных правоотношений) и специальные, проявляющиеся в ходе реализации конкретных земельных правоотношений.

#### 4.7. Виды земельных правоотношений

В силу различий природных свойств земли и ее неодинакового хозяйственного использования могут возникать самые разнообразные виды земельных правоотношений, классификация которых имеет важное значение для определения наиболее эффективных подходов к их регулированию.

В настоящее время в науке разработано достаточно много оснований для типизации земельных правоотношений. Так, в зависимости от содержания правоотношений их принято разделять по основным институтам земельного права. По этой классификации все земельные правоотношения делятся на четыре вида: правоотношения собственности на землю, в сфере государственного управления землями, в области использования земель и охраны земельных прав. В каждой из этих групп правоотношений могут быть выделены соответствующие подвиды.

Земельные правоотношения собственности на землю наряду с отношениями по поводу использования и охраны земли имеют исключительно важное значение и лежат в основе всех других земельных правоотношений. В связи с отменой монополии государственной собственности на землю и утверждением принципов рыночной экономики, в том числе принципа многообразия форм собственности, земельные правоотношения подразделяются на правоотношения частной, государственной, муниципальной собственности, которые, в свою очередь, в соответствии с категорией субъектов права собственности подразделяются на подвиды. Так, правоотношения частной собственности на землю представлены правоотношениями собственности на землю граждан и юридических лиц, правоотношения государственной собственности – правоотношениями федеральной собственности и собственности субъектов РФ. Правоотношения общей собственности на землю подразделяются на правоотношения с определенными земельными долями собственников или без определенных долей. Земельные правоотношения в сфере государственного управления землями выступают по своей форме как административно-правовые и носят служебный характер по отношению к большинству других видов земельных отношений.

В зависимости от направленности деятельности по управлению землями эти правоотношения делятся на правоотношения по ведению государственного земельного кадастра, планированию использования и охраны земель, предоставлению и изъятию земель для государственных и общественных нужд, землеустройству и планированию земель населенных пунктов, ведению государственного контроля за использованием и охраной земель, ведению мониторинга земель и разрешению земельных споров.

Земельные правоотношения по использованию земли имеют производный характер от отношений земельной собственности. Они подразделяются на отношения непосредственного и производного пользования землей. Первые возникают тогда, когда использование земельного участка осуществляют юридические лица, граждане, коллективы граждан, имеющие землю на праве частной или общей собственности. Если использование земли осуществляют землепользователи, арендаторы, то отношения по использованию земли называются производными. Они, в свою очередь, подразделяются на первичные и вторичные. При первичном производном отношении земельный участок предоставляется в пользование собственником земли.

Примером вторичного отношения по пользованию землей служит отношение по использованию служебного земельного надела, предоставляемого работнику решением администрации предприятия, учреждения, организации из земель, находящихся в их пользовании.

Кроме того, правоотношения по использованию земли можно классифицировать в зависимости от принадлежности земельного участка к той или иной категории земель. В соответствии с этим критерием выделяются правоотношения по использованию земель сельскохозяйственного назначения, земель поселений, земель промышленности, транспорта, связи и иного несельскохозяйственного назначения, а также земель особо охраняемых территорий, земель запаса, земель лесного и водного фонда. Внутри каждого из указанных подвидов можно выделить иные разновидности правоотношений в зависимости от правового режима земельных участков и видов, составляющих ту или иную категорию земель.

Отдельный вид земельных правоотношений составляют охранительные отношения. Их главной особенностью является то, что они возникают в результате нарушения земельного правопорядка и реализуются при применении к правонарушителю юридической ответственности. Таким образом, юридическим фактом возникновения этих правоотношений всегда является нарушение земельного законодательства. ЗК РФ устанавливает следующие наиболее частые случаи возникновения земельных охранительных отношений: систематическое нарушение пользователями правил использования земли, отказ возвратить земельный участок по принадлежности, совершение противоправных сделок с землей, искажение сведений о состоянии и использовании земель, изменение целевого назначения земли без соответствующего разрешения и т.д. Надо также отметить, что при некоторых нарушениях могут возникнуть охранительные земельные отношения, предусмотренные другими отраслями права (гражданского, уголовного). Наряду с вышеперечисленными выделяются

также регулятивные земельные правоотношения, которые складываются в процессе реализации земельно-правовых норм и, в отличие от охранительных, не связаны с правонарушениями, влекущими юридическую ответственность. Эти правоотношения складываются в строгом соответствии с законом. Например, изъятие земельного участка для государственных или общественных нужд, а также в случае добровольного отказа от него. По функциональному назначению существует классификация земельных правоотношений на материальные и процессуальные. Материальные правоотношения регулируют правовой статус их участников, а также их действия в отношении земельных участков. Материальные нормы, на основе которых складываются эти правоотношения, устанавливают, например, право граждан и юридических лиц на получение земельного участка на использование расположенных на нем полезных ископаемых, а также ряд обязанностей: охранять плодородие угодий, не нарушать интересов соседних землепользователей и др. Процессуальные земельные отношения возникают на основе норм, которые устанавливают порядок реализации материальных норм, а значит, устанавливают основания возникновения, изменения и прекращения земельных правоотношений, процедуру осуществления земельных прав и исполнения обязанностей, порядок разрешения земельных споров.

В науке выделяются факторы, которые оказывают определяющее воздействие на содержание земельных правоотношений; Во-первых, это объект этих отношений. Например, на земле сельскохозяйственного назначения одной из главных обязанностей субъектов является повышение плодородия почв, а на землях промышленности – максимальная экономия земли при размещении объектов. Во-вторых, это правовой статус субъектов земельных правоотношений. Наконец, в-третьих, речь идет о правовом регулировании тех видов отношений, которые составляют основу данного правоотношения.

#### 4.8. Основания возникновения, изменения и прекращения земельных правоотношений

Основаниями возникновения, изменения и прекращения земельных правоотношений являются юридические факты, которые обладают следующими признаками:

- 1) в них объективно выражены обстоятельства. Например, желание гражданина приобрести в собственность земельный участок (обстоятельство субъективного характера) не является основанием для возбуждения дела по приобретению этого участка. Это желание обретет статус юридического факта лишь тогда, когда будет выражено объективно: будет подан соответствующий документ в местную администрацию, выдвинута оферта (предложение о заключении договора купли-продажи земли) и т. п.;

2) они носят конкретный характер. Так, не может являться юридическим фактом для возбуждения дела о наказании общее ухудшение экологической обстановки в местности, поскольку не конкретизированы ее виновники, не определена степень виновности каждого, не выявлены причинные связи между поведением и наступившими последствиями;

3) они отражены в законе:

а) путем прямого указания как основания для возникновения, изменения или прекращения правоотношения. Например, отвод земельного участка в натуре на местности и выдача соответствующих документов является фактом, порождающим право на использование земельного участка по целевому назначению;

б) путем косвенного отражения в законе, выявляемого анализом или сопоставлением правовых норм. Так, презюмируется (предполагается) виновность собственников земельных участков в нерациональном использовании земли, когда снизилась урожайность используемого земельного участка.

Как правило, юридические факты закрепляются в гипотезах правовых норм, регулирующих земельные отношения. Так, гипотезой, т.е. условием, при котором возможно предоставление земельных участков для ведения крестьянского хозяйства, садоводства, животноводства и т. п., является гражданство в Российской Федерации лица, желающего осуществлять соответствующий вид землепользования.

Вместе с тем юридические факты, являющиеся основанием возникновения правоотношений, могут выражаться и в диспозициях правовых норм. Например, в правовой норме, диспозиция которой регулирует возникновение аренды объектов недвижимости, возведенных на земельных участках и связанных с ними, это обстоятельство является юридическим фактом, порождающим возможность аренды этих земельных участков на срок аренды объектов недвижимости.

Для возникновения, изменения или прекращения земельных правоотношений законом предусматриваются не только единичные юридические факты, но и целые их группы (юридические составы). Например, для получения земельного участка для строительства того или иного объекта необходим целый фактический состав: выбор участка по установленной законом процедуре, стадии согласования, стадии предоставления в использование и др.

Все юридические факты в земельном праве можно классифицировать по следующим основным видам:

1. Правоустанавливающие юридические факты, при наличии которых возникают земельные правоотношения. Так, при заключении договора аренды земельного участка возникают правоотношения по аренде земли; при заключении договора залога возникают кредитные отношения и смешанное право на заложенный земельный участок до ликвидации кредита и т. д.

2. Правоизменяющие факты, при наличии которых возникшее земельное правоотношение подвергается изменению, и это изменение может осуществляться:

а) по объекту земельного правоотношения. Например, при деградации земель сельскохозяйственного назначения, делающей невозможным восстановить в ближайшее время плодородие почв, данный земельный участок консервируется в порядке, устанавливаемом правительством, а в связи с изменением правового статуса этого объекта изменяются и земельные правоотношения в отношении его;

б) по субъектам земельных правоотношений. Так, в случае смерти главы крестьянского (фермерского) хозяйства земельный участок передается по наследству одному из членов этого хозяйства по согласованию с другими членами этого хозяйства, т.е. данный факт изменяет субъектный состав;

в) по содержанию правоотношения. Например, появление на земельном участке водной или ветровой эрозии становится юридическим фактом, порождающим для лиц, использующих этот участок, обязанность осуществлять комплекс защитных мероприятий по устранению этого неблагоприятного явления.

3. Правопрекращающие факты, с возникновением которых прекращаются земельные правоотношения. Так, в земельном законодательстве дан исчерпывающий и не подлежащий расширительному толкованию перечень юридических фактов – оснований прекращения правоотношений по использованию земель.

Каждый из правоустанавливающих, правопрекращающих и правоизменяющих фактов может быть двух основных видов: событие либо поведение.

К числу событий относятся юридические факты, представляющие собой обстоятельства, возникающие помимо воли человека. Так, пригодность или непригодность земель для нужд сельского хозяйства обусловлена объективными причинами, и правоотношения по отнесению или

неотнесению их в категорию земель сельскохозяйственного назначения возникают, таким образом, на события – природном формировании данного типа земель, происшедшем, возможно, миллионы лет назад.

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

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

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

Поведение людей как юридический факт имеет в земельном праве множество аспектов, к числу которых можно отнести:

1) действия физических или юридических лиц, а также государственных или иных органов. Например, вмешательство со стороны государственных органов в деятельность собственника земельного участка, связанную с использованием земли, является юридическим фактом, дающим право взыскивать причиненные таким вмешательством убытки и восстанавливать нарушенные права в установленном законом порядке;

2) бездействие данных лиц и иных субъектов земельных правоотношений. Так, неиспользование в течение года земельного участка или его части, предоставленного для сельскохозяйственного производства, за исключением периода мелиоративного строительства и случаев, вызванных стихийными бедствиями, является юридическим фактом, влекущим прекращение права собственности на этот участок;

3) юридическое состояние субъектов земельных правоотношений. Например, временная нетрудоспособность собственника земельного участка или выход его на пенсию является юридическим фактом, предоставляющим

собственнику право сдавать свои земельные участки в аренду без изменения целевого назначения сроком до пяти лет.

Поведение людей как юридический факт в земельном праве можно подразделить на правомерное и неправомерное.

К правомерным относятся юридические факты, которые влекут за собой возникновение юридических прав и обязанностей, предусмотренных нормами земельного права, и в случаях их нарушения охраняемых и защищаемых соответствующими положениями земельного законодательства. Таким образом, данный вид действий характеризуется тем, что он находится в рамках закона.

К числу правомерных юридических фактов следует отнести такое поведение граждан и юридических лиц, которое:

а) соответствует действующему земельному законодательству. Например, каждый имеющий земельный участок, закрепленный за ним на праве собственности, может свободно хозяйствовать на этом участке и совершать различного рода сделки с данным участком, так как «государство гарантирует неприкосновенность и защиту частной собственности на землю, а также защиту прав собственников земли при совершении ими сделок с землей»;

б) не соответствует действующему законодательству, но и не противоречит ему. Так, при предоставлении земельного участка организациям для выполнения ими уставных целей, они могут использовать участок и в иных целях (даже, возможно, не отраженных в документах о предоставлении земли), однако их действия в целом должны соответствовать основным положениям устава этих организаций. В качестве примера можно привести случаи, когда субъекты земельных правоотношений Министерства обороны РФ используют закрепленные за ними земли для коллективного огородничества, при условии выполнения этими воинскими частями поставленных перед ними задач.

К числу неправомерных юридических фактов относится такое поведение субъектов земельных правоотношений, которое нарушает действующее законодательство, вступает с ним в конфликт. Так, при строительстве и вводе в эксплуатацию объектов, отрицательно влияющих на состояние земель, к лицам, их производящим, органы и учреждения государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ могут применить санкцию в виде наложения штрафа.

К числу неправомерных юридических фактов относится также поведение участников земельных правоотношений, которое выражается в

бездействии. Так, непродление срока договора аренды земельного участка влечет за собой прекращение всяких прав со стороны арендатора по использованию арендованного земельного участка.

Подводя итог сказанному, можно заключить следующее:

1. Основаниями возникновения, изменения и прекращения земельных правоотношений являются юридические факты – конкретные объективно выраженные обстоятельства, с которыми закон связывает наступление определенных последствий.

2. Факты эти отражены в законе прямо либо косвенно и подразделяются на три основных вида: правоустанавливающие, правоизменяющие, правопрекращающие

3. Каждый факт относится к событиям или поведению людей, т.е. обстоятельствам, зависящим либо не зависящим от воли человека.

4. Обстоятельства, не зависящие от воли человека – события, – подразделяются на абсолютные и относительные, т.е. не имеющие непосредственной связи с волевой деятельностью человека, и те, которые возникают в результате человеческой деятельности, но протекают (развиваются); независимо от нее и даже вопреки воле человека.

5. Поведение людей как юридический факт подразделяется на правомерное и неправомерное, т.е. противоречащее закону и не противоречащее ему.

Следует осознать, что необходимо, прежде всего, раскрыть сложную и особенно важную проблему земельного права – земельные правоотношения. Для того чтобы сделать это, необходимо всесторонне изучить общее понятие правоотношения, показав неоднозначность его трактовок в советской и современной юридической литературе.

Одной из главных причин недостаточной теоретической разработки проблемы земельных правоотношений является переход нашей страны к новому государственному строю, который повлек за собой серьезные изменения во всех сферах жизни общества, в том числе и в правовой. В связи с этим круто изменились как подходы к определению понятия земельных правоотношений, так и подходы к их классификации. В целом, можно сказать, что после отмены монополии государственной собственности на землю, понятие земельных правоотношений стало намного шире, а их виды – намного многообразнее. Изменились также и методы правового регулирования земельных правоотношений, так как государство отказалось от детальной регламентации деятельности хозяйствующих субъектов,

предоставив им значительную самостоятельность. В результате всего этого сильно возросла динамика развития земельных правоотношений, и теория во многом не успевает за практикой. Именно поэтому отдельные статьи в журналах и учебники по земельному праву в большинстве своем не дают целостного представления о земельных правоотношениях.

Такое положение является совершенно неприемлемым, так как пробелы, имеющиеся в теории земельного права, восполняются за счет норм гражданского права, которые по своей сути не способны обеспечить оптимальное регулирование земельных правоотношений. Цивилисты не воспринимают землю как бесценный дар человечеству, уникальное средство производства и юридически приравнивают ее к другим объектам гражданских прав, таких как деньги, ценные бумаги и другое имущество. Поэтому необходимо показать специфику земельных правоотношений прежде всего с точки зрения их объекта – земли. Если бы не было этого элемента, то земельные правоотношения вообще бы не возникали. Главный вывод состоит в том, что вопрос о понятии и видах земельных правоотношений нуждается в дальнейшей теоретической разработке, чтобы создать необходимую базу для принятия законодательных актов, восполняющих пробелы в земельно-правовом регулировании.

Контрольные вопросы:

1. Каково значение земельных правоотношений для теории земельного права и практики правового регулирования земельных отношений?
2. Что понимается под термином «земельные правоотношения»?
4. Какова структура земельных правоотношений?
5. В чем особенности земельно-правовых норм?
6. Кто может быть субъектом земельных правоотношений?
7. От каких обстоятельств зависит объем полномочий субъектов?
8. Какими обстоятельствами обусловлен правовой статус субъектов?
9. Что является объектом земельных правоотношений?
10. Что понимается под содержанием земельных правоотношений?
11. В чем выражаются права и обязанности субъектов земельных правоотношений?

12. Какие существуют разновидности прав и обязанностей у субъектов земельных правоотношений?

13. Что представляют собой юридические факты в земельном праве?

14. Дайте классификацию этих фактов.

## ГЛАВА 5

# ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ, ВЕЩНЫЕ И ДРУГИЕ ПРАВА НА ЗЕМЛЮ

### 5.1. Понятие права собственности на землю

Приступая к рассмотрению права собственности на землю, следует быть готовым к восприятию довольно сложных положений, выходящих за рамки земельно-правовой науки и вообще правового регулирования. Правовую регламентацию отношений собственности невозможно понять, не вникая в их экономическую сущность. Поэтому необходимо обращение к экономическим аспектам данной проблемы.

Собственность как экономическая категория признается господствующей как в политико-экономической, так и в юридической науке.

Уникальные свойства земли, безусловно, отражаются на форме земельной собственности, придавая ей определенные особенности, отличающие ее от форм собственности на другое имущество, являющееся продуктами человеческого труда.

Единственным источником появления всех материальных благ, необходимых для существования человека, служит процесс общественного производства. Но земля и другие природные ресурсы имеют уникальные, присущие только им особенности. Так, земля не является продуктом человеческого труда, она часть самой природы, земная поверхность не может быть произвольно увеличена людьми в зависимости от их потребностей и др.

Чтобы отвоевать у природы материальные блага, люди вступают во взаимоотношения друг с другом (в общественные отношения). Суть этих отношений состоит в присвоении материальных благ, то есть в отношении к материальным благам как к собственности. Ведь слово «присваиваться» и означает поступать к кому-то в собственность, т.е. данное материальное благо (в частности, земельный участок) кому-то – свое, а кому-то – чужое.

Собственность – это определенный вид общественных отношений, выражающийся в том, что одни лица свободно господствуют над тем или иным объектом, и вмешательство в это господство иных лиц не допускается.

Так, купив земельный участок в собственность, гражданин вправе самостоятельно хозяйствовать на нем. Если же этот участок займет кто-либо без его согласия, то собственник имеет право на защиту от произвола и на истребование возмещения причиненных убытков и ущерба.

Общественные отношения возникают между людьми, а отношения участников производства непосредственно к предметам производства носят не общественный, а технический характер и не могут быть признаны ни производственными, ни экономическими отношениями собственности.

Отношения, определяющие положение участников производства к предметам производства (орудиям, средствам, продуктам производства и пр.), отвечают на вопрос, в чьем владении и распоряжении находятся орудия и средства производства и в чье владение и распоряжение поступают результаты производства. Именно эти отношения и являются экономическими отношениями собственности.

Следовательно, экономические отношения собственности – это отношения, возникающие между людьми в процессе общественного производства.

Однако отношения собственности не остаются неизменными на протяжении истории человеческого общества. Находящиеся в распоряжении общества производительные силы растут, развиваются и изменяются, а это ведет к изменению производственных отношений и, следовательно, к изменению экономических отношений собственности.

Отношения собственности на землю представляют собой неотъемлемую составную часть экономических отношений собственности в целом,

Экономические отношения собственности на землю так же, как отношения собственности в целом, неоднократно изменялись. Каждой общественно-экономической формации соответствовала своя система отношений земельной собственности. На смену монополии исключительной государственной собственности в СССР, установленной в 1917 году, пришло закрепленное новой Конституцией РФ многообразие форм земельной собственности: частная, государственная, муниципальная и иные формы. Собственность – это необходимое условие как для экономической свободы и жизни отдельного человека, так и для экономической свободы и существования всего человеческого общества и государства.

Введение социалистических производственных отношений в землепользовании потерпело неудачу в России, в частности, из-за того, что производители не были включены в систему отношений собственности. Включение производителей в механизм отношений собственности даже без дополнительных или минимальных затрат повышает эффективность пользования землей.

Господство собственника над объектом, имуществом можно подразделить на юридически значимое и не являющееся таковым. Например, не имеет юридического значения сорт, вид фруктового насаждения, выращиваемого на участке, в коллективном саду, однако если кто-либо попытается вырастить наркотикосодержащую культуру, то такой вид хозяйствования будет юридически значим, так как повлечет негативную оценку и будет пресечен государством (ст. 99.1 Кодекса об административных правонарушениях – КоАП).

Следовательно, понятие «собственность» можно рассматривать в юридическом и неюридическом смысле. Государство не вправе навязывать собственнику земельного участка, равно как и землевладельцу, землепользователю, приемы обработки почвы (производить вспашку, осуществлять безотвальную обработку с одновременным боронованием и т. п.), но если применяемая собственником технология обработки участка ведет к снижению плодородия почв и ухудшению экологической обстановки, то закон допускает вмешательство соответствующих органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Собственность в юридическом смысле (юридически значимое господство над объектом) включает в себя отношения, характеризующиеся следующими признаками:

1) в этих отношениях иногда возникают противоречия интересов их участников, и они при своей остроте не могут разрешиться без правового вмешательства. Например, в отношениях граждан, владеющих земельными участками на праве общей долевой собственности, может сложиться ситуация, когда каждый «будет тянуть одеяло на себя», а поэтому предусмотрено, что распоряжение земельными участками, находящимися в общей долевой собственности, осуществляется по согласию всех ее участников, а при недостижении согласия – в порядке, установленном судом;

2) противоречия в отношении собственности значимы для интересов государства, что и побуждает его применять правовое вмешательство в эти отношения. Так, использование земельного участка собственником не по целевому назначению, указанному в документах, подрывает состояние земельного участка, а потому факт изменения состава сельхозугодий из

ценных в менее ценные является основанием для принудительного прекращения прав на земельный участок;

3) противоречие необходимо устранить, поскольку, будучи неустраняемым, оно может нанести ущерб общественным или государственным интересам. ЗК обязывает собственников не допускать ухудшения экологической обстановки на территории в результате своей деятельности, то есть причинения ущерба окружающей природной среде, поскольку во многих регионах РФ уже заметны признаки экологической напряженности и угрозы катастрофы;

4) противоречие возможно устранить в силу того, что данный вид общественных отношений поддается правовому регулированию. Так, недопустимо единообразное земельно-правовое регулирование отношений земельной собственности на всей территории Российской Федерации, поскольку в целом ряде регионов проживают малочисленные народы и этнические группы со своими вековыми традициями, не всегда вписывающимися в общую правовую систему. Поэтому закон делает исключение для не поддающихся единообразному правовому регулированию отношений. Установлено право по согласованию с компетентными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления определять в таких местностях особый правовой режим использования земель;

5) устранение противоречий правовыми средствами не будет противоречить Конституции РФ, международно-правовым обязательствам, общечеловеческим ценностям. Так, формы собственности на землю в России не могут противоречить Конституции РФ; нормы российского земельного права не должны противоречить правилам, содержащимся в международно-правовом договоре РФ с другими зарубежными странами.

Поэтому правовая форма экономических отношений собственности становится объективно необходимой, волевые отношения собственности не могут нормально развиваться и функционировать вне правовой оболочки, без принудительной силы, охраны со стороны государства.

Изучая проблему собственности в юридическом смысле, необходимо знать соотношение конституционного и гражданско-правового понятий права собственности на землю и другие природные ресурсы.

Пункт 2 ст. 36 Конституции РФ определяет параметры ограничения осуществления правомочий собственника земли и других природных ресурсов: во-первых, необходимость соблюдения экологических требований; во-вторых, необходимость защиты прав и законных интересов других лиц, в-третьих, необходимость законодательного ограничения права собственности

на землю в социальных целях, так как земля и другие природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в-четвертых, в соответствии с п. 3 ст. 209 ГК РФ свои полномочия земельный собственник осуществляет в той мере, в какой их оборот допускается законом; в-пятых, земли и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле (п. 3. ст. 129 ГК РФ).

В части 2 ст. 261 ГК РФ сказано, что, если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (поденный) слой и замкнутые водоемы, находящиеся на нем лес и кустарники.

Конституция РФ, закрепляя формы и виды собственности на землю, устанавливает возможность их перехода от одних собственников к другим, таким образом осуществляя оборот земельных участков. Однако ч. 3 ст. 129 ГК РФ этот оборот ограничивает в общественных интересах; также ограничено содержание прав всякого пользователя землей. Причины этого очевидны: количество и состав всякого рода объектов ограничен, и их использование всегда поэтому так или иначе затрагивает интересы общества в целом.

Статья 13 Федерального закона от 26 января 1996 г. «О введении в действие части второй Гражданского кодекса», касающейся сделок с земельными участками, применяется в той мере, в какой их оборот допускается земельным законодательством. Это значит, что теперь, наряду с Российской Федерацией, ее субъекты могут определять, какие земельные участки могут быть исключены из оборота или их включение в оборот ограничено.

Установленные экологические требования и запросы, целевое использование данных объектов и т.д. по сути дела не являются ограничением права собственности, а устанавливают более точные границы содержания этого права, которое в любом случае не может быть беспредельным.

Правовое регулирование отношений собственности складывается из правил (норм) поведения, которые, во-первых, устанавливают саму возможность (или невозможность) принадлежности материальных благ определенным лицам (их коллективам), тем самым закрепляя юридически фактическое состояние присвоенности этих благ; во-вторых, устанавливают характер и границы поведения владельцев имущества, охраняемые законом, то есть их полномочия, характеризующие конкретные возможности «хозяйственного господства»; в-третьих, включаются и правовые способы

защиты от посягательства других лиц на охраняемое «состояние присвоенности» материальных благ и предоставляемые им возможности хозяйственного господства.

По своей юридической природе все перечисленные правила разнородные и разноотраслевые.

В первую группу названных норм нужно будет включить конституционные правила, земельно-правовые, гражданско- и административно-правовые нормы об основаниях приобретения и прекращения прав на имущество.

Во вторую группу войдут земельно-правовые и гражданско-правовые нормы, определяющие правомочия собственников и других владельцев.

Третья группа правил охватит нормы земельного, гражданского, административного и уголовного права о защите отношений собственности.

Это означает, что отношения собственности определяются нормами различных отраслей права. Из этого следует, что совокупность норм, регулирующих отношения собственности, имеет комплексный, межотраслевой характер. Но нужно также учитывать, что право собственности – это не единственный институт, опосредующий отношения собственности как состояние принадлежности. Даже в земельном праве эти отношения регулируются не только с помощью права собственности, но и иными вещными правами. Например, право пожизненного наследуемого владения, сервитута и др.

Таким образом, праву известны разнообразные правовые формы регулирования отношений собственности, которые могут быть условно объединены в комплексный институт права собственности.

В курсе земельного права изучаются только земельно-правовые аспекты этого института.

В понятие «права собственности на землю» можно включить:

1) институт российского земельного права, нормы которого содержатся в Конституции РФ (ст. 8, 9, 36 и др.), Гражданском кодексе РФ, Земельном кодексе, в целом ряде законодательных и нормативно-правовых актов подзаконного характера.

Для института права собственности на землю характерно сочетание двух признаков: экономического и экологического, которые находятся в тесном взаимодействии. Поэтому нельзя сказать, что земля в земельном

праве выступает как недвижимость, а в экологическом праве – как составная часть окружающей среды. Она в обоих случаях – составная часть окружающей среды;

2) земельное правоотношение, в котором выступают как субъекты права собственности, так и иные лица, являющиеся носителями земельных прав и обязанностей. Например, в правоотношении по возникновению права земельной собственности участвуют не только земельные собственники, но и государственные органы, обязанные зарегистрировать сделку по приобретению земли, специальные службы, обязанные определить границы перешедшего в собственность земельного участка в натуре (на местности), кадастровый номер и другие характеристики;

3) субъективные правомочия собственников земли. Так, собственники земли имеют право на совершение определенных действий – самостоятельно хозяйствовать на собственном земельном участке, возводить на нем жилые, производственные, культурно-бытовые и иные строения и сооружения; проводить оросительные, осушительные, культурно-технические и иные мелиоративные работы и т. п.; на бездействие – воздерживаться от действий, нарушающих права других собственников, не совершать действий, нарушающих порядок пользования природными объектами, не наносить ущерба как природному объекту, так и природному ресурсу; на требование определенного поведения со стороны других лиц (например, требовать от предприятия, осуществляющего изыскательские работы на участке собственника, приводить земельный участок в состояние, пригодное для использования по целевому назначению); на защиту путем обращения в суд, органы местного самоуправления; путем взыскания убытков в полном объеме, включая упущенную выгоду, а также на защиту других земельных прав;

4) юридический факт, порождающий определенные правоотношения как для собственников, так и для иных лиц. Например, при вынесении решения о получении земельного участка в собственность гражданину выдается свидетельство на право собственности земельного участка, осуществляется установление его границ в натуре (на местности) и составление его плана и чертежа и т. п.

Право собственности на землю, так же как и всякое другое право, может быть рассмотрено в объективном и субъективном смыслах.

Право собственности на землю в объективном смысле представляет собой институт земельного права, нормы которого регулируют статику земельных волевых отношений собственности как состояние принадлежности участков земли (ст. 8, 9, 35, 36, 72 Конституции РФ).

Эти нормы содержатся и в других отраслях российского законодательства. При этом, если в земельном праве формулируется «конструкция» права собственности на землю, то в иных отраслях права содержатся нормы, обеспечивающие эту конструкцию. Для того чтобы раскрыть конкретные возможности поведения, предоставленные законом собственнику земли, необходимо обратиться к категории права собственности в субъективном смысле.

Право собственника на землю в субъективном смысле – это закрепленная за собственником юридическая возможность владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему земельным участком своей властью и в своих интересах путем совершения в отношении этих земельных участков действий, не противоречащих закону и иным нормативно-правовым актам и не нарушающих права и охраняемые законом интересы других лиц, а также возможность устранять вмешательство всех третьих лиц в сферу его хозяйственной деятельности.

Традиционно же в практике и теории земельного права под понятием «право собственности на землю» понимается право в субъективном смысле, включающее в себя три правомочия. Это же закреплено и в п. 2 ст. 36 Конституции РФ, где сказано, что граждане владеют, пользуются и распоряжаются землей и другими природными ресурсами.

Право собственности граждан и юридических лиц на земельный участок есть право владеть, пользоваться и распоряжаться им с имеющимися на нем обременениями и соблюдением условий, установленных законом и договором, по которому он получен.

Для всех форм собственности характерен единый набор правомочий, но содержание и объем их различны.

1. Право владения землей – основанная на законе возможность фактического обладания земельным участком или определенной частью земельного фонда России. Владеть землей может и не собственник, но только в соответствии с законом. В противном случае владение землей будет считаться самовольным захватом или самовольной передачей земли, за что по земельному законодательству может применяться юридическая ответственность.

В отличие от владения обычным имуществом, которое собственник может переместить в нужное для него место (перевезти в другой населенный пункт, закрыть в хранилище и т.п.), владение землей представляет собой определенную условность, поскольку земля неперебрасываема и господство на ней ограничено. Так, владение землей осуществляется путем перенесения в

натуру проектов землеустройства с закреплением границ земельного участка на местности (в натуре).

В натуре (на местности) право владения объективно проявляется лишь в возведении межевых линий и пограничных знаков, охраняемых законом, в возведении заборов, строений и сооружений, которые в случае неправомерного возведения подлежат сносу за счет виновных лиц.

2. Право пользования землей – допустимая законом возможность хозяйственной и иной эксплуатации земли, извлечения из нее полезных свойств и использования для иных целей удовлетворения потребностей общества. Это право выражается в двух основных формах: во-первых, право собственника по использованию земельного участка и способ, которым допустимо реализовать право собственника; во-вторых, в форме свободного хозяйствования на земле путем возведения строений и сооружений, осуществления мелиоративных работ и т. п.

Конституция (п. 2 ст. 36) закрепляет, что владение, пользование, распоряжение землей их собственниками осуществляется свободно. Однако свободное хозяйствование на земле нельзя понимать как произвольное. В указанной статье предусмотрены два существенных условия, не ущемляющих деятельность собственника: свободное хозяйствование не должно наносить ущерба окружающей среде и законным интересам других лиц. В п. 3 ст. 36 устанавливается, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона в форме выбора способа свободной реализации своих прав. Общим правилом является рациональная организация территории, защита земли от процессов разрушения (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ).

3. Право распоряжения землей – это допустимая законом возможность определять юридическую судьбу этого объекта.

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

Распоряжение землей может выражаться в трех основных формах:

а) изменение фактического состояния земли (земельного участка), которое влечет за собой изменение его юридического статуса. Например, освоение земельного участка под огороды влечет за собой присвоение этому участку положения сельскохозяйственного угодья;

б) изменение правового режима земель.

По российскому законодательству частный собственник, получивший землю от государства, не вправе менять ее целевое назначение. Особенно это касается продуктивных земель сельскохозяйственного назначения, лесных и охотничьих угодий. Ограничивается право фермерского хозяйства дробить землю, передавать ее по своему усмотрению (целиком или частью) в руки лиц, некомпетентных в сельском хозяйстве или не желающих жить на селе. Не вправе менять назначение своих угодий, выделенных ради природоохранных целей, дирекции заповедника, национальных природных парков, управляющие лесопарковыми хозяйствами, ры-боразводящими и охотничьими хозяйствами и т.п. организациями. То же касается научно-исследовательских, опытных и учебных хозяйств.

Такие ограничения тем более оправданны, ибо целевое назначение земель во многих случаях связано с существенными льготами в части размера поземельных платежей, идущих в пользу государства;

в) изменения в составе лиц, являющихся собственниками земельных участков. Это может быть, во-первых, процесс предоставления земельных участков в собственность, аренду и пользование, осуществляемый с соблюдением установленных процедур; во-вторых, процесс изъятия земельных участков; в-третьих, процесс обмена земельных участков между субъектами права собственности.

По действующему земельному законодательству, например, собственнику земельной доли принадлежит право выбора одного из десяти вариантов ее распоряжения: передача в аренду, дарение, передача по наследству, продажа, внесение в уставной капитал с правом или без права получения обратно, передача на условиях пожизненной ренты или пожизненного содержания, обмен на земельную долю в другом хозяйстве, получение земельного участка в счет доли для ведения личного подсобного хозяйства или крестьянского хозяйства.

Право собственника коренным образом изменить назначение своего участка и саму его вещественную природу подлежит существенным ограничениям, установленным в законе.

Перечисленные три правомочия права собственности на землю в субъективном смысле встречаются в нормах различных отраслей права:

1) в нормах государственного права. Так, п. 1 ст. 9 Конституции РФ устанавливает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; а п. 2 ст. 8 закрепляет, что в РФ признается и защищается равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности;

2) в нормах административного права устанавливаются полномочия министерств и ведомств по управлению государственными предприятиями. Например, распределяя материальные ресурсы, строительные материалы и иные технические средства, министерства и ведомства обеспечивают постройку новых предприятий, используют соответствующие земельные участки, благоустраивают населенные пункты и т.п. Административное право содержит в себе значительный массив нормативных актов по административной ответственности: за нарушения, выразившиеся в самовольном строительстве на землях; за нарушения сроков возврата земель; за порчу межевых знаков и т.п.;

3) в нормах гражданского права закрепляются порядок реализации прав наследования земель; ее купли-продажи; залога и других сделок с землей и т. п.;

4) в нормах финансового права определяются правила финансирования мероприятий по использованию земель; применения финансово-правовых санкций при реализации отношений собственности на земельные участки и т. п.;

5) в нормах уголовного права устанавливается ответственность за самовольное занятие земельных участков; за нарушение правил владения и пользования ими (выращивание наркотикосодержащих культур, нарушение правил безопасности при использовании угодий и т. п.); за нарушение правил при сделках с земельными участками и др.

Однако основной массив нормативных актов содержится в нормах земельного права. Право собственности на землю в объективном смысле представляет собой институт земельного права, нормы которого содержатся и в других отраслях российского законодательства. При этом, если в земельном праве содержится «конструкция» права собственности на землю, то в иных отраслях права имеются правовые нормы, обеспечивающие эту конструкцию. Например, если Конституция РФ декларирует принципиальные положения права собственности (равноправие всех форм собственности, их гарантированность и т. п.), то нормы административного, уголовного, финансового и других отраслей права гарантируют исполнение полномочий собственника, устанавливая ответственность за посягательства на них.

Смысл и содержание правовых норм можно уяснить лишь при анализе их действия на практике, т.е. при применении их к конкретным общественным отношениям, которые, будучи урегулированными нормами права, становятся правоотношениями (недаром правоотношения называют «нормой права в действии»).

При рассмотрении понятия «право собственности на землю» в качестве земельного правоотношения выявляется следующая структура элементов:

1. Объект права собственности на землю – часть земли как производственного базиса, которая в установленном порядке перешла к определенному субъекту или находится в его владении, пользовании и распоряжении. При этом, исходя из анализа действующего земельного законодательства, можно выделить в качестве объекта права собственности земельный участок и земельную долю.

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

2. Субъекты права собственности на землю – это те лица, которые в установленном порядке признаны или являются собственниками конкретного земельного участка.

Закон выделяет следующие основные группы субъектов:

а) государство в лице Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Государственная собственность на землю подразделяется на федеральную собственность (федеральные земли) и собственность субъектов РФ. Конкретные из указанных видов государственной собственности на землю могут устанавливаться наряду с РФ также законодательством субъектов РФ.

Распоряжение и управление государственной собственностью на землю осуществляется Правительством РФ, Государственным земельным комитетом РФ, исполнительными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления;

б) муниципальные образования, которые принимают участие в регулировании земельных отношений на своих территориях (в организации ведения кадастра и землеустройства; в определении правового статуса тех или иных земель; в регистрации прав на земельные участки; в организации охранительных мероприятий и т. п.);

в) предприятия, учреждения, организации, которые имеют в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечают по своим обязательствам имуществом, могут от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные

неимущественные права, нести обязанности, быть истцами и ответчиками в суде (ст. 48 ГК РФ);

г) лица физические – граждане РФ, а также иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории РФ.

3. Содержание права собственности на землю представляет собой совокупность правомочий субъектов по владению, пользованию и распоряжению находящимся в собственности земельным участком.

Право владения землей – основанная на законе возможность фактического обладания земельным участком или определенной частью земельного фонда России. Владеть землей может и не собственник, но только в соответствии с законом. В противном случае завладение землей будет считаться самовольным захватом.

Правомочия владения землей реализуются не только путем отвода участка в натуре, на местности, но и в соответствующей земельно-устроительной документации.

С правомочием владения тесно связано другое правомочие – пользование. Право пользования землей – допустимая законом возможность хозяйственной эксплуатации земли и извлечения из нее полезных свойств и получения доходов от ее использования. Но не исключены случаи, когда владелец не осуществляет пользование и наоборот. Возможность реального пользования землей является «сердцевиной» не только права владения, но и права собственности. Так, государство представляет ее во владение и пользование другим лицам.

Право пользования реализуется в двух формах: что может делать собственник на земельном участке и какими способами допустимо реализовать эти права собственника. Общее правило: рациональная организация земель, защита земель от процессов разрушения.

Право распоряжения землей – допустимая законом возможность определять юридическую судьбу земельного участка (право продавать землю, обменивать ее, дарить и т. д.).

Эти правомочия можно подразделить на общие и специальные, т.е. присущие всем случаям отношений собственности на землю и имеющиеся специфические особенности, в зависимости от определенных условий использования земли.

К числу общих правомочий собственников земельных участков относятся их права и обязанности на совершение определенных действий в

отношении земли или воздержание от них. Так, каждый собственник земли имеет право самостоятельно хозяйствовать на своем земельном участке; возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные строения и сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка с соблюдением установленных архитектурно-планировочных, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных специальных требований (норм, правил, нормативов); передавать земельный участок в залог, по наследству; продавать, отчуждать земельные участки, сдавать в аренду, в том числе продавать право аренды; передавать земельный участок в качестве вклада в уставной капитал хозяйственного общества и товарищества, а также в качестве пая в производственные и потребительские кооперативы и др. Собственники земельных долей имеют право: продавать принадлежащие им земельные доли; закладывать право на земельную долю в банк (кроме неделимого земельного участка); дарить и обменивать право на земельную долю, сдавать земельную долю в аренду и т. п.

Собственник обязан эффективно использовать свою землю в соответствии с ее целевым назначением способами, которые не должны наносить ей ущерба как природному объекту и природному ресурсу; своевременно платить земельный долг или вносить арендную плату и плату за временное пользование землей; повышать плодородие почв, осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать порядок пользования другими природными объектами, а также не допускать причинения ущерба окружающей среде и т. п.

Права собственника – это такие правомочия, которые осуществляются исключительно по его воле. Например, собственник вправе использовать имеющиеся на его участке общераспространенные полезные ископаемые в установленном порядке. Однако, если он этого не пожелает, то никто не вправе его принудить к такому использованию.

Обязанности собственника – это правомочия, продиктованные законом и подлежащие обязательному исполнению. Так, использование участка по основному целевому назначению является обязанностью каждого собственника земли, и нарушение этой обязанности влечет за собой прекращение права собственности на участок.

Существует группа правомочий, которая тесно связана с обязанностями. Это те случаи, когда права должны осуществляться с соблюдением определенных обязанностей. Например, если собственник решил воспользоваться правом на проведение оросительных, осушительных, культурно-технических и других мелиоративных работ, то он должен осуществлять их с соблюдением установленного порядка. Иначе говоря, если решил воспользоваться правами, то неси и определенные обязанности при реализации этих прав.

Специальные правомочия собственников земли обусловлены тремя группами факторов: особенностями земельных участков, находящихся в собственности; особенностями правового статуса собственников земли; иными обстоятельствами.

Особенности земельных участков, влияющие на правомочия собственников, обусловлены двумя признаками: их свойствами, имеющими объективную природу, и их хозяйственным состоянием.

Свойства земельных участков бесконечно многообразны, вследствие чего законодательство содержит ряд обязанностей для собственников земли. Например, склоновые сельскохозяйственные пахотные участки должны обрабатываться поперечным способом в целях предотвращения земельной эрозии; засоренные сорняками земельные участки должны очищаться от сорняков и к ним должны применяться мероприятия по удалению сорняков и т. п.

Состояние земельных участков обусловлено не только природными явлениями, но и хозяйственной деятельностью человека. Так, загрязненные угодья подлежат проведению мероприятий по устранению этих недостатков; земли с нарушенными почвами – рекультивации; деградированные сельхозугодья, почвенный слой которых невозможно восстановить в ближайшее время, – консервации и т. п.

Особенности правового статуса собственников земли присущи предприятиям (товариществам, кооперативным и другим сельскохозяйственным организациям, акционерным обществам и др.) в силу того, что их правоспособность специальная. Она определена уставом предприятия. Так, акционерному обществу промышленного типа не дано права вести сельскохозяйственную обработку земельных участков в качестве особого вида своей деятельности, если эта деятельность не закреплена в уставе.

Вместе с тем определенная специфика правомочий имеется и у некоторых категорий граждан-собственников. Например, собственник-фермер имеет право вести товарное земледелие в отличие от гражданина, имеющего на праве собственности участок для индивидуального жилищного и дачного строительства. Основное целевое назначение последнего носит потребительский характер. Соответственно и личное подсобное хозяйство не подлежит ликвидации вследствие банкротства, как это предусмотрено для фермерского хозяйства.

Обстоятельства, влияющие на правомочия собственников, могут носить разносторонний характер. Это и ограничения, вытекающие из

отношений соседства; и изменение юридического статуса местности, на которой расположен земельный участок; и возникновение общественных потребностей в данном земельном участке; и т. п.

Рассмотрев содержание правомочий собственников земельных участков, можно сделать вывод, что государство, закрепляя в нормах варианты должного и возможного поведения субъектов собственности, осуществляет правовое регулирование отношений собственности на землю.

Применение земельного законодательства служит формой государственного регулирования, основанного на властно-организующих функциях государства.

Приоритетность применения специального земельного законодательства в регулировании земельных отношений основывается на общественном осознании социальной функции земли (естественном, вечном и самовозобновляющемся средстве производства) в нынешних условиях, ее социальной значимости, объективно существующей ограниченности, всеобъемлющей интенсификации современного использования земли, порождающей отрицательные экологические последствия.

Государственное регулирование земельных отношений, основанное на частной и иных формах собственности на землю, в различных модификациях характерно для всех современных зарубежных государств. Причем чем более развито государство, тем более жестко осуществляется регулирование частной собственности на землю, использование земли.

Необходимо выделить несколько основных целей, которые преследует государство при регулировании отношений собственности на землю России:

- 1) предотвращение создания крупных земельных латифундий;
- 2) обеспечение экологических требований при хозяйственном использовании земли;
- 3) обеспечение целевого использования земельных участков в зависимости от качественных характеристик, определяемых в соответствии с земельным кадастром;
- 4) регулирование формирования рынка земли с целью предотвращения спекуляции земельными участками.

Право собственности как юридический факт можно рассматривать в качестве правообразующего, правоизменяющего и правопрекращающего начала.

Право собственности как правообразующее начало представляет собой основание возникновения земельных, гражданских, финансовых отношений. Так, с покупкой земельного участка возникают правоотношения землеустройства, кадастровые, землеохранные и т. п.; необходимость расчетов с прежним владельцем за вложенные в земельный участок затраты; отношения по наследству на этот участок, по выплате земельного налога и т. д.

Право собственности как правоизменяющее начало характерно влиянием на уже сложившиеся правоотношения по поводу земельного участка. Так, если земля, по которой проходила дорога общего пользования, продана в собственность гражданину, то проезд, бывший ранее бесплатным, может стать по воле собственника платным.

Право собственности как правопрекращающее начало выражается в том, что с возникновением права собственности прекращаются иные правоотношения по поводу земельного участка, имевшие место раньше. Например, в отношении указанного примера с дорогой на проданном земельном участке: проезд может быть разрешен собственником путем установления сервитута.

Подводя итог изложенному, можно сделать следующие выводы:

1. Право собственности на землю – это урегулированные нормами земельного и иных отраслей права общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению землей в пределах, установленных законом.

2. Право собственности на земельный участок означает совокупность всех трех полномочий: владения, пользования и распоряжения земельным участком.

3. Право собственности имеет многозначное толкование и может пониматься как институт земельного права; как правоотношение; как правомочие собственника и как юридический факт, имеющий правообразующее, правоизменяющее и правопрекращающее значение.

4. На объем правомочий собственника влияют особенности земельных участков, находящихся в собственности, а также особенности правового статуса земельных собственников и иные обстоятельства.

#### 5.2. Виды и формы земельной собственности

В соответствии с п. 2 ст. 9 Конституции РФ и Гражданским кодексом (ст. 209–217) в России устанавливаются: частная собственность на землю граждан и юридических лиц, государственная (федеральная и субъектов

Федерации), муниципальная и иные формы собственности. Граждане могут иметь земельные участки на праве не только индивидуальной, но и общей долевой (с определенной долей каждого собственника) и общей совместной (без определения долей каждого) собственности. В субъектах Российской Федерации конкретные из указанных форм собственности закрепляются законодательством и другими нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

Право собственности на землю реализуется через принадлежность конкретным лицам (объединениям и группам лиц), то есть через формы и виды собственности на земельные участки, составляющие земельный фонд России.

В законодательстве по субъектному составу различаются следующие формы земельной собственности:

1) частная собственность – осуществляется и реализуется властью отдельных граждан и групп в их интересах;

2) государственная собственность – реализуется властью государства в интересах всего общества в целом;

3) муниципальная собственность – реализуется властью органов местного самоуправления в интересах населения того или иного муниципального образования;

4) иные формы собственности – смешанные. В республиках бывшего СССР существовало исключительное право государственной собственности на землю. Земля находилась только в собственности государства и предоставлялась лишь на праве пользования.

В ходе земельной реформы была устранена монополия государственной собственности на землю, введена частная, муниципальная и иные формы собственности. Наряду с федеральной собственностью существует собственность на землю 89 субъектов Российской Федерации: 21 республики в составе РФ, 6 краев и 49 областей, двух городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга, которым придан статус субъекта РФ, одной автономной области и 10 автономных округов. Устанавливая многообразие форм земельной собственности, Российская Федерация гарантирует их равенство перед законом и развитие всех форм хозяйствования на земле.

Различные формы собственности на землю способны оказать влияние на земельные отношения, улучшая их содержание или препятствуя их развитию.

Следует также отметить, что к отношениям, связанным с движением и использованием земли, возможно применение норм гражданского и другого законодательства. Существенное отличие гражданских отношений от земельных объясняется тем, что не всякие земли могут продаваться как обычный предмет товарного оборота. Например, запрещается продажа в частную собственность земельных участков, выполняющих природоохранные функции, земель общего пользования, которые могут находиться только в федеральной собственности. Закон устанавливает предельные размеры земельных участков, находящихся у одного и того же собственника; необходимо соблюдение целевого назначения земли, которое может быть изменено только по решению соответствующих исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Особенно это применимо, когда объектом сделок являются земли сельскохозяйственного назначения.

Рассматривая и анализируя виды земельной собственности, следует помнить, что абсолютных собственников не существует даже в отношении обычного имущества, поскольку объемы полномочий в части использования и распоряжения объектами собственности подвергаются законодательному ограничению в интересах общества, государства, граждан-собственников, других лиц.

Тем более отсутствует абсолютизация собственности на землю, поскольку она, даже будучи в собственности тех или иных лиц, остается основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В сложившейся на современном этапе системе отношений собственности можно выделить стабильные и переходные элементы. Например, положение о равноправии всех форм собственности и их многообразии представляет собой постоянный элемент земельно-правовой политики государства; приоритетное же положение приватизации земельной собственности – это переходящий элемент, направленный на устранение деформации земельного строя, которая была вызвана не оправдавшей себя на практике монополией исключительной государственной собственности на землю.

С устранением деформации в земельных отношениях принципы приоритета приватизации выполняют свою миссию, и им на смену придет новый принцип – пресечение возникновения земельных монополистов. Уже с 1991 г. в России действует закон по пресечению монополизма на товарных рынках.\*

\*См.: Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №16. Ст. 499; а так же Федеральный закон от 25 мая 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // СЗ РФ. 1995. №22. Ст. 1977.

Рассмотрим отдельно формы собственности на землю.

1. Право частной собственности граждан на земельные участки – право владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками с соблюдением обременения и иных условий, установленных законом.

Право частной собственности граждан и юридических лиц на земельные участки возникает в следующих случаях; 1) при приватизации государственных муниципальных земель; 2) наследовании; 3) дарении; 4) купле – продаже; 5) обмена или сделках с землей; 6) в результате внесения в уставной (паевой) капитал юридического лица. Так, например, 2 октября 2000 г. в Москве состоялся в качестве эксперимента первый земельный аукцион.

В соответствии с Указом Президента РФ от 27 октября 1993г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии земельной реформы в России» и Законом Москвы «Об эксперименте по продаже земельных участков в г. Зеленограде» был проведен в Москве первый земельный аукцион, на котором были выставлены 12 земельных участков площадью 13,25га.

Впервые в столице в частную собственность был продан земельный участок 0,73 га, за который фирма заплатила 310 709 долларов в рублевом эквиваленте.\*

\*Российская газета 2000, 30 сентября.

Законодательством были предусмотрены три различные процедуры приватизации земель:

приватизация земель, предоставленных для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства при реорганизации колхозов и совхозов;

приватизация земель, предоставленных в пользование гражданам для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства;

приватизация земель при приватизации государственных и муниципальных предприятий.

Прав частной собственности граждан на землю является одним из условий их экономической свободы. К сожалению, в настоящее время это право в ряде субъектов РФ отсутствует. Но, поскольку в РФ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, это право должно распространяться на всех граждан, проживающих на ее территории, ибо право собственности граждан на землю является одной из основ правового статуса личности в РФ и не может быть изменено иначе как в порядке, установленном ст. 64 Конституции РФ, в которой не содержится положений, запрещающих на территории субъектов РФ право частной собственности граждан на землю, так и в ст. 135.

В соответствии с земельным законодательством РФ граждане вправе иметь земельные участки в частной собственности для ведения крестьянского (фермерского), личного подсобного хозяйства, садоводства, дачного, жилищного и гаражного строительства.

Земельные участки из государственных и муниципальных земель граждане и их объединения получают как бесплатно, так и за плату.

Земельная реформа в России началась более десяти лет назад, но с огорчением приходится констатировать, что она далека от своего логического завершения.

12 декабря 1990 г. Российская Федерация (РСФСР) приняла Декларацию о своем суверенитете, с этого момента началась разработка и подготовка собственного законодательства о земле и аграрной реформе. Следует отметить что российское земельное законодательство на первом этапе развития реформ представлено, в основном, указами Президента России.

22 ноября 1990 г. был принят Закон РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и 23 ноября 1990 г.\* – Закон РСФСР «О земельной реформе», который установил два этапа осуществления земельной реформы на территории России: первый этап – закрепление земель в федеральную собственность, собственность республик, входящих в состав РФ,

формирование специального фонда земель для последующего перераспределения, установление ставок земельного налога и цен на землю, инвентаризация земель; второй – осуществление Передачи и оформление земельных участков в собственность, владение, пользование физическим и юридическим лицам. В этих законах впервые было закреплено право частной собственности на землю. Одним из видов пользования указывалась аренда земель. Провозглашались самостоятельность и независимость собственников, землевладельцев и арендаторов. Наибольшее внимание уделялось порядку наделения граждан землей для создания фермерских хозяйств. У хозяйств изъяли земли для создания в каждом районе фонда земли для наделения фермерских хозяйств.

\*С изменениями внесенными Законом РСФСР от 27 декабря 1990 г.; законами РСФСР от 24 июля 1993 г.; Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. №2287. // ВСНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. №34. Ст. 1966; 1993. №21. Ст. 748; САПП РФ 1993. №52. Ст. 5085.

Важное значение для осуществления аграрной реформы имело Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 3 декабря 1990 г.\* а также Закон РСФСР, принятый Верховным Советом РСФСР от 21 декабря 1990 г., с изменением, внесенным Законом РСФСР от 28 апреля 1993 г.\*\* «О программе возрождения российской деревни и развитию агропромышленного комплекса», «О социальном развитии села».

\*ВСНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №28. Ст. 368.

\*\*Там же. 1990. №30. Ст. 411; Там же. 1993. №21. Ст. 748.

Еще в самом начале земельной реформы был введен принцип платности использования земли (ст. 12 Закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», ЗК РСФСР ( в главе 8). 11 октября 1991 г. был принят Закон РСФСР «О плате за землю» (с последующими изменениями). Порядок и условия внесения арендной платы арендатором регулируется в ст. 614 части второй ГК РФ.

25 апреля 1991 г. был принят Земельный кодекс РСФСР – основной земельный законодательный акт.

Одной из важнейших общеэкономических реформ стала приватизация земельных участков.

27 декабря 1991 г. Президентом РФ был принят Указ «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР», который предусматривал механизм приватизации земель при реорганизации совхозов и колхозов.

Законодательством были предусмотрены три различные процедуры приватизации земель:

приватизация земель, предоставленных для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства при реорганизации колхозов и совхозов;

приватизация земель, предоставленных в пользование гражданам для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства;

приватизация земель при приватизации государственных и муниципальных предприятий.

Закон РФ от 23 декабря 1992 г. «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства» определил цели, для которых земельные участки могут быть переданы в частную собственность, а также отменил мораторий на продажу земельных участков.

Полностью вразрез с основными положениями Конституции РФ 24 декабря 1993 г. принимается Указ Президента РФ «О приведении земельного законодательства в соответствие с Конституцией РФ». Он отменил больше половины статей ЗК РФ, не предложив чего-нибудь существенного взамен. Указ отменил не только статьи ЗК РФ, но и основные принципы, собственный метод и другие существенные признаки, отличавшие земельно-правовое регулирование. И самое главное, был отобран особый статус земли. Вступившим в законную силу с 1 января 1995 г. ГК РФ земля была уравнена с иным недвижимым имуществом.

Этим законом гражданам было разрешено продавать земельные участки другим гражданам независимо от срока их приобретения в частную собственность, в пределах норм предоставления земельных участков.

Радикальные меры по развитию частной собственности граждан на землю были предусмотрены Указом Президента РФ от 25 марта 1992 г.

«О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий»\* и Указом Президента РФ от 14 июня 1992 г., утвердившим порядок продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности.\*\* Согласно этим актам Президента РФ покупателями земельных участков могут быть любые юридические и физические лица, включая иностранцев и лиц без гражданства, признаваемых покупателями в соответствии с законодательством РФ. Новые нормативно-правовые акты по земельной реформе не придавали стабильности земельным отношениям, а породили новые проблемы. Затем принимается в целом прогрессивный Указ Президента РФ от 23 апреля 1993 г. «О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками»\*\*\*. В нем предписывается органам исполнительной власти на местах обеспечить до начала 1995 г. перераспределение ранее предоставленных земельных участков. Что касается большемерных земельных участков, то в пределах установленных норм (например, 0,12 га в Московской области) они закрепляются в собственность, а оставшаяся часть либо должна быть закреплена в собственность за плату, либо в пожизненное наследуемое владение или в аренду. Указ не дал ответа на вопрос, если эта часть не закрепляется, то тогда что? В некоторых регионах стали отбирать излишки указанных земельных участков.

\*Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. №14. Ст. 761.

\*\*Там же. 1992. №25. Ст. 1427 (в редакции Указа Президента РФ от 16 мая 1997г. №845).

\*\*\*СААП РФ. 1993. №17. Ст. 1452. См. также постановление Правительства РФ от 30 мая 1993г. «Об утверждении порядка купли-продажи гражданам Российской Федерации земельных участков» // СААП РФ. 1993. №23. Ст. 2114.

Исключительно важное значение для совершенствования земельных отношений в России имеет Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России».\* В этом указе закреплён принцип свободы распоряжения земельными участками, находящимися в собственности граждан, которые

имеют право продавать, передавать их по наследству, сдавать в залог, аренду, обменивать, а также передавать земельный участок или его часть в качестве вноса в уставные фонды (капиталы) акционерных обществ, товариществ, кооперативов, в том числе с иностранными инвестициями (ст. 2).

\*Там же. 1993. №44. Ст. 4191 (с изменениями, внесенными Указом Президента РФ от 23 декабря 1993г. №2287).

Новая Конституция РФ закрепила право частной собственности граждан на землю, отменила все имеющиеся в прежней Конституции ограничения по распоряжению находящимися в собственности земельными участками, создала условия для кардинального реформирования земельных отношений в России (ст. 8,9,35, 36,72 Конституции РФ, раздел II ГК РФ и другие законодательные акты).

Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ»\* отменена почти треть статей Земельного кодекса РФ, что сильно затрудняет регулирование земельных отношений в России. В соответствии с Указом Президента РФ от 7 марта 1996 г. «О реализации конституционных прав граждан на землю»\*\* за гражданами сохраняются земельные участки, полученные ими в пожизненное наследуемое владение или пользование сверх установленных предельных размеров, запрещается обязывать граждан выкупать их или брать в аренду, но не разрешается передача их в собственность. В собственность эти земельные участки должны быть закреплены бесплатно в соответствии с федеральным законом, который должен быть принят Государственной Думой. Этим же указом разрешалось за счет земельных долей (паев) увеличить предельные размеры земельных участков для личного подсобного хозяйства граждан. Кроме того, по этому Указу граждане вправе иметь земельные участки на правах общей собственности с определением долей каждой из них (долевая собственность) или без определения долей (общая совместная собственность).

\*СААП РФ. 1993. №52. Ст. 5085.

\*\*СЗ РФ. 1996. №II. Ст. 1026.

В современных условиях право долевой собственности получило наибольшее распространение применительно к гражданам, являющимся членами приватизированных сельскохозяйственных предприятий и реформированных колхозов. В этих случаях каждый гражданин имеет количественно определенную земельную долю, которая не определена в натуре. Владение, пользование и распоряжение земельными участками, находящимися в общей собственности, устанавливаются по соглашению всех собственников, а при его отсутствии устанавливаются судом по иску любого из собственников. Участники долевой собственности имеют право на выдел своей доли, а участник общей совместной собственности – на определение и выдел своей доли в соответствии с постановлением Правительства РФ от 1 февраля 1995 г. «О порядке, осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев».\*

\*Там же. 1995. № 7. Ст. 534.

Указом Президента РФ от 7 марта 1996 г. «О реализации конституционных прав граждан на землю» значительно расширены права собственников земельных долей по совершению ими разного рода сделок.

Другой перечень лиц, имеющих право приобрести земельные участки в частную собственность, дан в Указе Президента РФ от 16 мая 1997 г. «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами».\* В нем установлено, что право приобретения в собственность земельных участков (долей земельных участков, на которых расположены ранее приватизированные здания, сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства в первую очередь имеют физические и юридические лица – собственники указанных объектов недвижимости. При этом объектом продажи в названном случае является земельный участок (доля земельного участка), ранее выделенный землепользователю на правах постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или срочного пользования, в том числе аренды. В случае отсутствия документов, подтверждающих указанные права, земельный участок предоставляется в фактических границах, существовавших (существующих) под приватизированным предприятием на дату утверждения приватизации; под объектами незавершенного строительства – на дату вступления в силу права собственности на объект.

\*СЗ РФ 1997. №20. Ст. 2240.

Помимо земельных участков, в собственности граждан и юридических лиц могут находиться обособленные водные объекты (замкнутые водоемы), небольшие по площади и непроточные искусственные водоемы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами. Предельные размеры обособленных водных объектов определяются законодательством РФ.

Древесно-кустарниковая растительность, расположенная на земельном участке, находящемся в собственности гражданина или юридического лица, принадлежит ему на праве собственности, если иное не (установлено федеральным законом. Владение, пользование и распоряжение этой растительностью осуществляется собственником в соответствии с требованиями лесного законодательства.

Постановлением Правительства РФ от 5 января 1998 г. «Об утверждении Порядка организации проведения торгов (аукционов, конкурсов) по продаже гражданами и юридическими лицами земельных участков, расположенных на территории городских и сельских поселений, или права их аренды» предусмотрена организация проведения указанных торгов (конкурсов).\*

\*Получение земельных долей гражданами затрудняет отсутствие в законодательстве ответов на вопросы: за какими организационно-правовыми формами хозяйствования должны закрепляться эти земли, как подразделяются права сельскохозяйственных коммерческих организаций и участников (членов) этих организаций и кто является субъектом права собственности на землю. // Российская газета. 1998. 22 января.

Земля гражданам в частную собственность может быть предоставлена как бесплатно, так и за плату.\*

\*Бесплатная передача земель сельскохозяйственных предприятий в частную собственность граждан установлена постановлением Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» // САПП РФ. 1992. № 1–2. Ст. 9. и Положением «О реорганизации колхозов,

совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий», утвержденным постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1992 г. // САПП РФ. 1992. № 12. Ст. 25, 2219.

Процесс реформирования земельного строя России в текущем десятилетии проходил медленно, но результативно. Достаточно сказать, что к началу 1998 г. в частной собственности граждан находилось свыше половины земель, в том числе сельскохозяйственного назначения. 42 млн. граждан России являлись собственниками земельных долей, которые являются разновидностями права частной собственности граждан на землю.

Перечень лиц, имеющих право приобрести земельные участки в частную собственность, дан в Указе Президента РФ от 16 мая 1997 г. «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами».\* В нем установлено, что право приобретения в собственность земельных участков (долей земельных участков), на которых расположены ранее приватизированные здания, сооружения, помещения, объекты завершенного строительства, в первую очередь имеют физические и юридические лица – собственники указанных объектов недвижимости. При этом объектом продажи в названном случае является земельный участок (доля земельного участка), ранее выделенный землепользователю на правах постоянного (бессрочного) пользования, пожизненно наследуемого владения или срочного пользования, в том числе аренды. В случае отсутствия документов, подтверждающих указанные права, земельный участок предоставляется в фактических границах существовавших (существующих) под приватизированным предприятием на дату утверждения приватизации; под объектами незавершенного строительства – на дату вступления в силу права собственности на объект.

\*СЗ РФ 1997. № 20. Ст. 2240.

2. Право частной собственности на землю юридических лиц. Собственность юридических лиц на земельные участки, наряду с собственностью граждан, относится к частной форме собственности. Наличие у юридического лица обособленного имущества является одним из неизменных его признаков. Допустимо иметь имущество не только на праве

собственности, но и в хозяйственном ведении или оперативном управлении (ст. 48 ГК РФ).

Круг юридических лиц, названных в ст. 213 ГК РФ субъектами права собственности, довольно широк: это хозяйственные общества и товарищества, производственные и потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации (объединения), ассоциации и союзы и др.

Право частной собственности граждан и юридических лиц на земельные участки – право владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками с соблюдением обременения и иных условий, установленных законом.

Право частной собственности граждан и юридических лиц на земельные участки возникает в результате приватизации государственных и муниципальных земель, наследования, купли-продажи, дарения, обмена, иных сделок с землей, а также в результате внесения в уставной (паевой) капитал юридического лица.

Российское законодательство под частной собственностью понимает имущество и земельные участки, находящиеся также у юридических лиц. А между тем, юридические лица неодинаковы. Есть среди них государственные и муниципальные предприятия. Они иногда осуществляют свою деятельность на землях, не имеющих статуса частной собственности.

Земельные участки, используемые предприятиями и общественными организациями, благотворительными и общественными фондами, религиозными организациями, функционируют на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, предоставленного им учредителями.

Поэтому проблема определения субъектов частной собственности на землю и другие природные ресурсы требует своего решения.

Существуют общие закономерности, свойственные праву собственности юридического лица безотносительно к его конкретному виду:

1) именно юридическое лицо является единым и единственным собственником принадлежащего ему имущества;

2) в собственности юридического лица находится имущество, переданное ему в качестве взноса его учредителем (участниками, членами), а также имущество, произведенное по иным основаниям в процессе деятельности (п. 3 ст. 213, п. 1 ст. 66 ГК РФ);

3) юридическое лицо, подобно другим собственникам, вправе совершать в отношении своего имущества любые действия, лишь бы они не противоречили закону, иным правовым актам и не нарушали права и охраняемые законом интересы других лиц;

4) в определении правового режима имущества, принадлежащего юридическому лицу на праве собственности, в установлении полномочий собственника по владению, пользованию и распоряжению им велика роль учредительных документов.

Как в юридической литературе, так и в законодательстве есть разные мнения на правовой статус сельскохозяйственных коммерческих организаций, в которых установлена общая собственность на землю.

Сторонники одной позиции полагают, что субъектами права собственности должна признаваться сама сельскохозяйственная организация как юридическое лицо, а не ее члены, которые в связи с передачей земельной доли, принадлежащей отдельным членам, в уставный капитал сельскохозяйственной организации как юридического лица после государственной регистрации учредительного договора становятся субъектами этой общей собственности.

Другая точка зрения сформулирована в Указе Президента РФ от 7 марта 1996 г. «О реализации конституционных прав граждан», в котором предусмотрено право собственника земельной доли распоряжаться ею по своему усмотрению.

В соответствии с Указом Президента РФ от 25 марта 1992 г. «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий»\* и Указом Президента РФ от 14 июня 1992 г. «Об утверждении порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности»\*\* разрешается приобретать земельные участки на праве собственности не только гражданам и объединениям, но и любым юридическим лицам.

\*Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992. № 14. Ст. 761.

\*\*Там же. 1992. № 25. Ст. 1427 в ред. указов Президента РФ от 14 октября 1992 г. № 1229, от 16 мая 1992 г. № 485.

В отношении имущества, которое согласно закону может находиться в собственности юридического лица, в п. 2 ст. 213 ГК РФ установлено правило о недопустимости стоимостного и количественного ограничений объектов права собственности юридических лиц.

Земельные участки сельскохозяйственного назначения продаются в частную собственность сельскохозяйственного профиля по нормативной цене.

Земельные участки сельскохозяйственным предприятиям (хозяйственным товариществам и обществам, производственным кооперативам) могут предоставляться (передаваться) в собственность как юридическому лицу в постоянное (бессрочное) пользование, в аренду в соответствии с законами субъектов РФ.

Иностранные юридические лица, международные организации с участием иностранных и российских юридических лиц, иностранные государства могут иметь земельные участки только на правах аренды.

Наряду с некоторыми общими чертами, право частной собственности на землю юридических лиц имеет специфические особенности – обязанность использовать землю в соответствии с основным целевым назначением, бережно, рационально, повышать ее плодородие и т. д.

Земельные участки других категорий (кроме земель сельскохозяйственного назначения) передаются в частную собственность юридическому лицу за плату в порядке, определенном законодательством РФ.

Передача земельных участков в собственность юридическим лицам производится в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Законодательством установлено, что земельные участки могут принадлежать юридическим лицам на праве долевой собственности с определением для каждого из них конкретной земельной доли без выдела ее в натуре.

Передача земельных участков в собственность юридическим лицам производится в пределах норм, установленных субъектами РФ, а сверх норм выкупается по договорной цене.

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

3. Право общей собственности на земельный участок. Общая собственность на землю является одним из видов частной собственности. Для общей собственности характерна множественность субъектов права собственности, которые именуются участниками общей собственности. Общая собственность возникает, прежде всего, на имущество, которое не может быть разделено без изменения ее назначения. Недопустимость раздела вещи может быть установлена непосредственно законом. Делимое имущество поступает в общую собственность. Общая собственность на имущество является долевой за исключением случаев, когда законом предусмотрено образование совместной собственности на это имущество. Так, собственность членов крестьянского (фермерского) хозяйства на землю и средства производства является совместной. Члены крестьянского хозяйства своим соглашением могут перейти на режим общей долевой собственности лишь тогда, когда это допустимо законом (п. 5 ст. 244 ГК РФ).

В общую совместную собственность могут быть переданы земли колхозов, других кооперативных сельскохозяйственных предприятий, акционерных и иных хозяйственных обществ и товариществ, в том числе созданных на базе государственных обществ и товариществ, сельскохозяйственных предприятий, а также земли общего пользования садоводческих товариществ, животноводческих, жилищных, дачных и гаражных кооперативов.

В общую совместную собственность граждан, являющихся членами указанных сельскохозяйственных предприятий, передаются сельскохозяйственные угодья в пределах среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в собственность, умноженной на число членов (работников) данного конкретного хозяйства. Остающиеся сельскохозяйственные угодья включаются в фонд перераспределения на конкурсной основе членами данного сельскохозяйственного предприятия, другими гражданами и юридическими лицами для сельскохозяйственных целей.

В отличие от долевой собственности, где замена выдела доли в натуре (на местности) денежной компенсацией без согласия выделяющегося собственника имеет место лишь как исключение, член крестьянского хозяйства может при выходе из него получить только денежную компенсацию стоимости части земельного участка и средств производства (ст. 258 ГК РФ).

Итак, земельный участок может находиться в общем владении с определением доли каждого из владельцев (долевое владение) или без определения долей (совместное, владение).

Кроме нормативно-правовых актов, которые были указаны в пункте 4 настоящей главы, необходимо проанализировать постановление Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. «О порядке определения нормативной цены земли»,\* постановление Правительства РФ от 1 февраля 1995 г. № 96 «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев»\*\* и Рекомендации по подготовке и выдаче документов о праве на земельные доли и имущественные пай, одобренные этим постановлением Правительства РФ. В Приложении № 1 к этим Рекомендациям дан примерный пакет документов (материалов) по выдаче свидетельств на право собственности на земельные доли и о праве на имущественные пай. В Приложении № 2 указанных Рекомендаций «О порядке распоряжения земельными долями и имущественными паями» даны:

аренда земельных долей, их купля-продажа, обмен земельных долей на имущественный пай, внесение земельной доли или право пользования ею, уставный капитал сельскохозяйственной коммерческой организации; выделение в натуре земельных участков в счет земельных долей, иные сделки с земельными участками.

\*СЗ РФ. 1994. №29. Ст. 3033.

\*\*Там же. 1995. №7. Ст. 534.

Впрочем, выдел доли в натуре был возможен (а в определенных случаях и без согласия других собственников). Однако это правило фактически сводилось на нет следующим абзацем той же 5 ч. Указа от 27 октября 1993 г., в которой говорилось, что «выдел земельной доли (пая) в натуре производится с учетом требований по рациональной организации территории и компактного землепользования». Фактически местные власти, на откуп которым было отдано разрешение соответствующих вопросов, получили отменный повод для злоупотреблений.

Указ Президента от 27 октября 1993 г. предусматривает, что целевое сельскохозяйственное назначение земли может быть изменено по решению органа исполнительной власти субъекта РФ. Необходимо добавить, что данное неправомерное по своей сути положение продолжает действовать и сейчас. Это привело и еще будет приводить к тому, что плодородные и

перспективные земли передаются названным органам под строительство коттеджей и т.п. В качестве примера можно привести дачные «города», выстроенные в ближайшем Подмосковье. Причем, мало кто из этих «новых русских», расположившихся в Горках Х или в другом месте, имеет своей целью сельскохозяйственное производство. Представляется, что следует подумать, как решить этот вопрос.

Если размер участков долевой собственности на земельный участок не может быть определен На основании закона и не установлен соглашением всех ее участников, земельные доли являются равными.

Соглашением всех участников долевой собственности может быть установлен порядок определения и изменения их земельных долей в зависимости от вклада каждого из них в приобретение и освоение общего земельного участка.

Каждый участник общей долевой собственности обязан соразмерно со своей долей участвовать в уплате налогов, сборов и иных платежей по общему земельному участку, а также в издержках по его содержанию и сохранению.

При продаже земельной доли в праве общей собственности на земельный участок постороннему лицу остальные участники долевой собственности имеют преимущественное право продаваемой земельной доли по цене, за которую она продается, и на прочих равных условиях, кроме случаев продажи с аукциона.

Раздел земельного участка, находящегося в общей совместной собственности, и выдел из него земельной доли может быть осуществлен при условии предварительного определения земельной доли. Причем доли каждого из них.

При приватизации земель колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, которая осуществляется по решению трудового коллектива соответствующего предприятия, принимается решение о реорганизации хозяйства и передаче в соответствии с законодательством земель в собственность граждан, которые имеют право на земельную долю. Причем они бесплатно получают земельные участки из земель реорганизованных сельскохозяйственных предприятий в пределах средне-районной нормы бесплатной передачи земель в собственность.

Сельскохозяйственным организациям предоставлено право выкупа земельных угодий сверх причитающейся хозяйству бесплатной средне-районной земельной доли.

Оставшиеся после бесплатной передачи земельных долей в собственность граждан сельскохозяйственные угодья реорганизуемых предприятий включаются в фонд перераспределения земель и могут отграничиваться в натуре.

При реорганизации указанных сельскохозяйственных предприятий могут создаваться хозяйственные общества, товарищества, производственные и потребительские кооперативы и предприятия иных организационно-правовых форм.

Перераспределение земельных долей при реорганизации хозяйств может производиться их собственниками на внутривозрастных закрытых аукционах, в которых принимают участие только собственники земельных долей.

Собственники земельных долей в период реорганизации сельскохозяйственных предприятий имеют определенные права, установленные Указом Президента РФ от 7 марта 1996 г. «О реализации конституционных прав граждан на землю».\*

\*СЗ РФ. 1996. №11. Ст. 1026.

Совершенствование статуса сельскохозяйственных предприятий в период проведения земельной реформы в России с учетом ГК РФ требует решения целого ряда важнейших проблемных вопросов о правах этих предприятий на используемую ими землю и др. По этому вопросу как в законодательстве, так и в юридической литературе нет единого мнения.\*

\*Подробнее об этом см.: Правовые проблемы реформирования сельскохозяйственных предприятий. // Государство и право. 1996. №3. С. 46-82.

Порядок выделения земельных долей из земель реорганизованных сельскохозяйственных предприятий (подача заявления в орган, уполномоченный для этого, принятие решений и т. п.) регламентируется законодательством.

Членам сельскохозяйственных организаций, вступившим в хозяйственные товарищества, производственные кооперативы, которые получили земельные участки в собственность, выдается документ, подтверждающий количественное и стоимостное выражение их земельных паев. Полученные ими свидетельства на право собственности на землю утрачивают силу.

Пайщик обязан ознакомиться лично с уставом вновь создаваемой организации и поставить на нем свою подпись в подтверждение согласия с ним.

Сельскохозяйственные организации имеют право на участие в их управлении и получение части доходов согласно принятому в уставе порядку. Участники сельскохозяйственных организаций при выбытии из них получают возмещение стоимости земельных паев за счет хозяйства.

В соответствии с Указом от 7 марта 1996 г. собственники земельной доли без согласия других участников долевой собственности вправе свою земельную долю передать по наследству; использовать (с выделением земельного участка в натуре) для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и личного подсобного хозяйства; продать; подарить; обменять на имущественный пай или земельную долю в другом хозяйстве; передать (с выделением земельного участка в натуре) в аренду крестьянским (фермерским) сельскохозяйственным организациям, гражданам для ведения личного подсобного хозяйства; передать на условиях договора ренты и пожизненного содержания; внести ее или право на ее пользование в уставный капитал или паевой фонд сельскохозяйственной организации.

Указанные сделки с земельными долями осуществляются в соответствии с законодательными и иными нормативно-правовыми актами РФ, а также положениями настоящего Указа с учетом ранее принятых собственниками земельных долей обязательств. Возмездное отчуждение земельных долей производится с соблюдением правил, предусмотренных ст. 250 ГК РФ.

Выделяемые в натуре в счет земельных долей земельные участки могут использоваться только для производства сельскохозяйственной продукции. Целевое назначение этих участков может быть изменено в соответствии с законодательством РФ.

Органам местного самоуправления предоставлено право по заявлению собственника выкупать его земельную долю в целях пополнения фонда перераспределения земель и передачи (продажи) юридическим лицам и гражданам РФ для производства сельскохозяйственной продукции. Порядок

и условия выкупа этих земель устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ.

Местоположение земельного участка, выделяемого в счет земельных долей для образования крестьянского (фермерского) хозяйства, сельскохозяйственного кооператива, иных сельскохозяйственных организаций и личного подсобного хозяйства или выкупа органами местного самоуправления, определяется в месячный срок по соглашению между собственниками земельных долей.

В случае разногласий решение принимает орган местного самоуправления при участии комитетов по земельным ресурсам и землеустройству. При этом должны быть обеспечены рациональная организация территории (компактное размещение) и качество земель выделяемого участка не ниже среднего по хозяйству.

При выкупе земельных долей для государственных или муниципальных нужд с изменением в соответствии с законодательством РФ их целевого назначения местоположение земельного участка определяется на основании градостроительной документации или акта выбора земельного участка под строительство объекта.

При несогласии собственников земельных долей с местоположением выделяемого им земельного участка споры решаются в судебном порядке.

Оборот земельных паев в стоимостном выражении внутри хозяйств между его членами осуществляется в соответствии с их уставами. Законами субъектов РФ и уставами хозяйств устанавливается предельное количество земельных паев, которые может иметь участник сельскохозяйственной организации.

Далее надо учитывать, что граждане, работающие в данных сельскохозяйственных предприятиях, вправе выйти (уволиться) со своей земельной долей.

В сельскохозяйственных организациях, которые являются собственниками земли, происходит своеобразное двойное действие правомочий земельного собственника:

а) граждане – собственники своей доли, участвуя в хозяйственной деятельности предприятия, осуществляют правомочия по владению, пользованию и распоряжению своей земельной долей, повышая плодородие почв, выращивая сельскохозяйственные культуры, увеличивая поголовье скота и т.п.;

б) предприятие осуществляет эксплуатацию земельных массивов, исходя из коллективных, а не индивидуальных интересов. Например, не каждому из работников хотелось бы использовать участок (свою долю) под пашню как интенсивную форму хозяйственной эксплуатации земли, но в интересах ведения целостного хозяйства это необходимо.

В земельные отношения вмешивается и государство как собственник поскольку часть земель, не закрепленная в общую собственность, является собственностью государства.

Основой производственных отношений, как известно, является собственность (производство было бы бессмысленно, если бы не было присвоения его средств и результатов) Поэтому повышение эффективности производства находится в прямой зависимости от включения производителей сельхозпродукции в механизм отношений земельной собственности.

У всякого положительного явления неизбежно есть какие-то обратные, негативные стороны, например включение индивидуальных интересов граждан – собственников земельных долей в земельные интересы организаций (сельскохозяйственных организаций).

Устранению и предотвращению земельных споров у сельскохозяйственных организаций – собственников земли способствует порядок определения земельных долей граждан, при общей совместной собственности граждан на землю доля каждого определяется конкретно, когда она выделяется в натуре при выходе гражданина из сельскохозяйственной организации. Право собственников на земельную долю при долевой собственности удостоверяется специальными документами, выдаваемыми органами Комитета по земельным ресурсам и землеустройству, в которых указывается размер земельной доли.

Предотвращает возможные земельные конфликты граждан с сельскохозяйственными организациями – собственниками земли и порядок нормирования земельных долей, который зависит от форм общей собственности.

При общей совместной собственности бесплатная доля исчисляется путем умножения средней расчетной доли, сложившейся в данном административном районе, на число членов данного конкретного хозяйства (сельскохозяйственной организации).

Способствует обеспечению целостности сельскохозяйственной организации и стимулирование его работников к созданию совместной собственности, нло положение закона, которое определяет пределы

нормирования земельных долей в зависимости от земельной собственности в этой сельскохозяйственной организации.

Наконец, гарантируются земельные права на свою долю каждой из членов трудового коллектива и на случай банкротства этой сельскохозяйственной организацией.

4. Право государственной собственности на землю. Это право собственности Российской Федерации и ее субъектов на землю. К государственной собственности относятся земли, не находящиеся в частной собственности граждан и юридических лиц, а также в муниципальной собственности (ст. 214 ПС РФ). Земли и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью (ч.2 ст. 214 ГК РФ). От имени РФ и ее субъектов права собственника осуществляют органы государственной власти в рамках их компетенции.

В отличие от прежнего земельного законодательства, по которому этот вид собственности был обезличен, новый ЗК РФ распределит эту земельную собственность между государственными уровнями.

Государственная собственность состоит из земель, находящихся в собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и земель, находящихся в собственности 89 субъектов РФ: 21 республики в составе РФ, краев и 50 областей, одной автономной области и 11 автономных округов.

Определены следующие уровни государственной собственности на землю:

а) федеральная собственность (федеральные земли). К ним относятся прежде всего земли, занятые объектами, отнесенными исключительно к федеральной собственности, а также иные земли, необходимые для осуществления задач федерального значения. В состав федеральных земель входят: земельные участки для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ РФ;

земельные участки, занятые федеральными энергетическими и космическими системами, объектами ядерной энергетики, оборонной промышленности, связи, метеорологической службы, добывающей промышленности, топливно-энергетического комплекса, водного и лесного фонда, железнодорожного, воздушного, трубопроводного, речного, морского транспорта федерального значения, федеральных автомобильных дорог, объектами федеральных органов власти, земли закрытых административно-территориальных образований, земли лесного и водного фондов

федерального значения, земли федерального фонда резервных месторождений и других объектов недр, земли запаса федерального значения;

земельные участки федеральных государственных природных заповедников, национальных природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, объектов историко-культурного наследия общероссийского и всемирного значения, курортных и лечебно-оздоровительных зон, других особо охраняемых природных территорий федерального значения, включая прибрежные зоны морей и океанов; .

земельные участки Российской Академии наук, отраслевых академий наук федерального значения, научно-исследовательских учреждений, высших учебных заведений федерального значения, федеральных опытно-производственных хозяйств, сельскохозяйственных научно-исследовательских учреждений, федеральных государственных учебно-опытных и учебно-производственных хозяйств, государственных конных заводов, племенных, элитно-семеноводческих хозяйств, государственных мелиоративных систем, конкретный перечень которых утверждает Правительство РФ;

иные земельные участки, предусмотренные федеральными законами и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами РФ и органами государственной власти субъектов Федерации, в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принятыми нормами права, международными договорами за РФ признаются суверенные права и юрисдикция на ее континентальном шельфе\* и в исключительной экономической зоне РФ.\*\*

\*Федеральный закон РФ «О континентальном шельфе РФ» № 187 принят Государственной Думой 25 октября 1995 г. (в ред. От 10 февраля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. №49. Ст. 4694).

\*\*Федеральный закон РФ «Об исключительной экономической зоне РФ» от 17 декабря 1998 г. // СЗ РФ. 1998. №51. Ст. 6273.

Перечень земельных участков, отнесенных к федеральным землям, определяется субъектами Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, принятыми соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Земли, находящиеся в государственной собственности, могут передаваться гражданам и юридическим лицам для застройки, сельскохозяйственного производства и иных целей. В государственную собственность могут приобретаться земельные участки путем выкупа у частных лиц, на основании дарения и в результате прекращения права муниципальной или частной собственности, по другим основаниям, установленным земельным кодексом и другими законами;

б) собственность субъектов РФ. К ней относятся земли в пределах их административно-территориальных границ за исключением федеральных, муниципальных и частных земель.

Владение, пользование и распоряжение государственными землями находится в совместном ведении органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ в соответствии с ЗК РФ, другими федеральными законами, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также в соответствии с договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

Исследуя проблему государственной собственности на землю и другие природные ресурсы, необходимо отметить, что единого подхода в ее решении нет.

В законодательстве и литературе высказывались мнения о ее решении путем признания деления всех природных ресурсов по двум уровням – федеральному и субъектов РФ и об отказе от такого деления и признании всех природных ресурсов единой, общей, совместной государственной собственностью. Путаницу в решение этого вопроса внес Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. «О федеральных природных ресурсах», в котором не был закреплен механизм реализации деления природных ресурсов по двум уровням. Вслед за этим указом некоторые федеральные законы, «О животном мире» и «Об особо охраняемых природных территориях», также предусмотрели деление государственной собственности по двум уровням. В то время как другие законы такого деления не предусматривают («О недрах», Лесной кодекс РФ).

В некоторых субъектах Федерации: Бурятии, Башкортостане, Карелии, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия) – Конституции и другие нормативно-правовые акты относят землю и другие природные ресурсы к исключительной собственности этих республик.

Разработчики Лесного кодекса РФ закрепили в ЛК, что все вопросы владения, пользования и распоряжения лесами находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов (ст. 14).

Специфика права государственной собственности на землю заключается в следующем.

1) Данный вид права собственности характерен высоким уровнем своих субъектов. В соответствии со ст. 1 Конституции РФ Российская Федерация – Россия – есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ (ст. 3).

Таким образом, государство является в правоотношениях собственности представителем народа при осуществлении владения, пользования и распоряжения землей. Оно обязано реализовать свои полномочия собственника не в интересах одного гражданина и отдельных групп лиц, а в совокупном интересе всех проживающих на территории государства народов с тем, чтобы интересы одних народов не удовлетворялись в ущерб другим народам.

2) Государственные земли используются только в соответствии со своим целевым назначением. Земли, находящиеся в собственности государства, могут использоваться в таких целях, какие недопустимы для иных, негосударственных организаций и граждан. Например, использование земель под размещение предприятий, производящих ядерное и иное боевое вооружение; под военные полигоны, аэродромы; под выращивание наркотических и иных, запрещенных к возделыванию культур и т. п.

Таким образом, цели использования земель, находящихся в собственности государства, являются универсальными, продиктованными интересами функционирования государства.

3) Основания возникновения права государственной собственности на землю имеют свои особенности. Если граждане и иные негосударственные организации приобретают землю в собственность в порядке реализации законодательства о земельной реформе и по основаниям, предусмотренным законом, то государство было наделено земельной собственностью по Декрету о земле от 8 ноября (26 октября) 1917 г., и в настоящее время происходит не наделение землей, а разграничение земельной собственности между федеральным уровнем и уровнем субъектов РФ.

4) Правомочия собственности на землю совпадают у государства с правомочиями регулирования землепользования всего земельного фонда, а

также осуществлением контрольных функций за использованием земель иными собственниками. Поэтому предусмотрен правовой механизм пресечения управленческих решений, нарушающих права других собственников земли. Так, земельное законодательство запрещает вмешательство в хозяйственную деятельность земельных собственников со стороны государственных органов; в случае издания государственным органом акта с нарушением закона или его компетенции собственник земли вправе обратиться в суд с заявлением о признании такого акта недействительным.

Обобщая характеристику государственной собственности на землю, можно сделать следующие выводы:

а) чем выше уровень государственной собственности на землю, тем шире диапазон использования земли по целевому назначению. Так, использование земель для военных нужд присуще только федеральной собственности; использование земель для предприятий энергетического машиностроения возможно как для федеральной, так и для собственности субъектов РФ. И наоборот, чем ниже уровень собственности, тем уже диапазон целевого использования земель, находящихся в собственности;

б) на одной и той же административно-территориальной единице (например, район, город) находятся земельные участки, состоящие в различных формах собственности и имеющие различный правовой режим. Это усложняет роль административных образований страны и увеличивает возможность правовых ошибок при принятии управленческих решений. Наиболее типичной из них является превышение компетенции должностными лицами и органами местного самоуправления.

5. Право муниципальной собственности на землю. Муниципальная собственность на землю – это собственность городских, сельских и иных населенных пунктов, других муниципальных образований.

К этому виду собственности могут относиться земли, занятые объектами муниципальной собственности, а также земли, необходимые для непосредственного осуществления коммунального обслуживания населения, находящегося на соответствующей территории района, города и др.

Указанные земли проходят государственную регистрацию в Государственном реестре в соответствии с постановлением Правительства от 18 февраля 1998 г. № 219.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляет владение, пользование и распоряжение муниципальной

собственностью, к которой относится все то, что не является федеральной собственностью субъектов РФ и частной собственности.

Распоряжениями Правительства РФ из федеральной собственности в муниципальную собственность ряда субъектов РФ передаются объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения.\*

\*СЗ РФ. 1998. №8. Ст. 963.

В муниципальной собственности находятся земли в пределах черты городов, поселков и сельских поселений, а также земельные участки за их чертой, переданные в ведение органов местного самоуправления. В муниципальную собственность городов и других поселений, а также районов (кроме районов в городах) для обеспечения их развития могут дополнительно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности. В муниципальную собственность могут приобретаться земли органами местного самоуправления у собственников земельных участков путем их выкупа либо на основе дарения, отказов от земельных участков и на иных законных основаниях.

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

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

Земли, находящиеся в муниципальной собственности, могут передаваться гражданам и юридическим лицам на основании решений органов местного самоуправления в соответствии с их уставами.

До принятия специального федерального закона оборот земельных участков в крупных городах организуется на основе аренды, продажи права аренды. В малых городах земельные участки могут передаваться в собственность для индивидуального жилого и гаражного строительства, коллективного садоводства. Передача застроенных земельных участков в

собственность осуществляется с учетом планируемого целевого назначения участков согласно градостроительной документации.

6. Общая собственность супругов на земельный участок. В соответствии с ЗК РФ земельный участок, безвозмездно предоставленный одному из супругов в собственность при приватизации приусадебных, садовых, личных подсобных хозяйств, гаражных участков, или приобретенный им в результате сделок с землей, либо по иным основаниям, предусмотренным законом, во время брака, является совместной собственностью супругов, если договором между ними не установлено иное.

7. Общая собственность крестьянского (фермерского) хозяйства на земельный участок. Крестьянскому (фермерскому) хозяйству, созданному на базе одной семьи (семейное) и осуществляющему свою деятельность без образования юридического лица, земельные участки предоставляются на праве общей совместной собственности.

Общие предельные размеры сельскохозяйственных земель крестьянского (фермерского) хозяйства устанавливаются законодательством субъектов РФ.

8. Собственность жилищного товарищества (кондоминиума). Земельные участки, на которых расположены многоквартирные жилые дома, а также придомовые участки, обслуживающие эти строения, могут находиться в собственности или на правах аренды жилищного товарищества (кондоминиума), передаваемых домовладельцам или товариществам собственников жилья.

Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1997 г. было утверждено Положение «Об определении размеров и установлении границ земельных участков в кондоминиумах».\*

\*СЗ РФ. 1997. № 40. Ст. 4892.

Подводя итог сказанному можно сделать следующие выводы:

1. Абсолютных (неограниченных) земельных собственников в РФ нет, право собственности ограничивается в интересах государства и общества.

2. Земельные участки могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иной собственности, определенной в законе.,

3. Государственная собственность на землю имеет ряд уровней: федеральный и республиканский. Чем выше этот уровень, тем шире диапазон целевого использования земель и наоборот.

4. Каждая из форм и видов права собственности на землю обладает специфическим режимом в рамках общего правового режима. Наличие специфики и позволяет классифицировать земельную собственность по формам и видам.

5.3. Основания возникновения, изменения и прекращения права собственности на землю

Основаниями возникновения, изменения и прекращения правоотношений являются юридические факты, которые должны отвечать как минимум трем требованиям.

1. Юридический факт должен иметь свое объективное, реальное содержание. Так, если у гражданина возникло намерение купить земельный участок, то это намерение пока не является юридическим фактом, порождающим правоотношение собственности на тот или иной земельный участок. Если же гражданин обращается в местную администрацию с заявлением о передаче (продаже) ему участка в собственность, то такое действие будет юридическим фактом для возникновения правоотношений по продаже участка, поскольку заявление подлежит исполнению в установленный срок и неисполнение этой обязанности влечет за собой наложение штрафа на виновных должностных лиц в размере от 40 до 100 минимальных окладов.

Юридический факт, порождающий правоотношения собственности, имеет две основные формы: события и поведение людей. Рассмотрим их по отдельности.

Событие как юридический факт представляет собой обстоятельство, совершающееся помимо воли человека. Например, смерть собственника земельного участка порождает правоотношения по передаче данного участка наследнику умершего.

Наступлению события могут способствовать человеческие действия, но юридическим фактом для возникновения, изменения или прекращения правоотношений всегда является конечный результат их деятельности.

Поведение людей как юридический факт выражается в виде действия и в виде бездействия.

Действие как юридический факт – это совершение поступка, имеющего юридическую значимость. Например, если гражданин посетил орган местного самоуправления (местную администрацию) с заявлением на получение участка, но не вручил это заявление надлежащим образом, то данный поступок не является юридическим фактом для возникновения правоотношения по получению (покупке) земельного участка в собственность. Тем самым совершен поступок, не имеющий юридической значимости. Но если гражданин вручил указанное заявление органам местного самоуправления (местной администрации) надлежащим образом, то такой поступок юридически значим даже в том случае, если заявление отказались принять (отказ в приеме заявления влечет юридическую ответственность).

Бездействие признается как юридический факт, если гражданин, или иное лицо, обязан был по закону совершить определенные действия, но не совершил их. Так, если собственник земельного участка, предоставленного для сельскохозяйственного производства, в течение трех лет подряд не использует его по целевому назначению, то такое бездействие является юридическим фактом, влекущим прекращение права собственности на этот участок.

## 2. Конкретность – второе требование закона к юридическому факту.

Например, земли используются способами, приводящими к уничтожению или систематическому повреждению природных ресурсов. Однако для придания этому обстоятельству значения юридического факта органы, контролирующие использование и охрану земель, должны доказать, что такая обстановка возникла после передачи земли в собственность в результате определенных причин (антропогенного загрязнения от соседних производственных предприятий или загрязнения собственником земельного участка химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами, сточными водами, бактериально-паразитическими и карантинными вредными организмами и т. п.), вызванных способами использования земельного участка, и т. п.

Конкретность юридического факта имеет две стороны:

а) фактическая конкретность, которая выразилась в объективной реальности: уровень снижения урожайности участка достиг критической отметки, определенной в законе; время бездействия (неиспользование земельного участка по целевому назначению) перешагнуло установленный законом рубеж; причинная связь между способами использования земли и снижением ее плодородия налицо и т. п.;

б) документально доказанная конкретность. Например, по делу о прекращении права собственности имеются документы: надлежаще заверенная выписка из Земельно-кадастровой книги о бонитировке почвы и экономической оценке земли данного участка; документ, закрепивший уровень урожайности этого участка после взятия с него проб почвы на шестой год использования этого участка; расчет снижения фактической урожайности участка, сделанный специалистом; документы, устанавливающие применяемые в течение пяти лет технологии выращивания сельскохозяйственных культур; заключение специалиста о наличии причинной связи между применяемыми технологиями и возникшим снижением плодородия (урожайности) земли и т.п.

Каким бы конкретным ни был юридический факт, но если он не доказан документально, то не может служить основанием возникновения, изменения или прекращения отношений права собственности на землю. Так, если не заключен договор на куплю-продажу земельного участка, то как бы ни были стороны единодушны в совершении этой сделки (даже и при фактическом совершении сделки), она не порождает у продавца права собственности на продаваемый участок.

3. Связь с законом – третье требование к юридическому факту, порождающему возникновение, изменение или прекращение права собственности на землю.

Прямая связь факта с законом выражается в том, что факт конкретно предусмотрен в гипотезе правовой нормы (т. е. в условии, при котором и эта норма может применяться или не применяться). Например, для получения земельного участка под фермерское хозяйство в собственность необходим целый фактический состав: достижение гражданином совершеннолетнего возраста, наличие квалификации или опыта работы в сельском хозяйстве и сдача квалификационных экзаменов на допуск к ведению сельскохозяйственного производства. Этот состав конкретно закреплен в ЗК.

Косвенная связь с законом выражается в том, что факт не закреплен в законе, но из смысла его явствует, что правовое регулирование не может осуществляться без данного факта. Например, в ЗК РФ не оговаривается порядок подачи гражданами заявления в местную администрацию о получении земельного участка в собственность. Однако ясно, что без соблюдения этого порядка не может возникнуть правоотношение по собственности (если заявление будет отдано не тому лицу, если оно не пройдет регистрацию, если оно не будет включено в документооборот местной администрации и т. п.).

Таким образом, юридические факты – это конкретные, объективные обстоятельства, с которыми закон прямо или косвенно связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений.

Данные факты можно классифицировать на три группы: правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие. Рассмотрим их по отдельности.

Правообразующие факты – это юридические факты, на основании которых возникают правоотношения собственности на земельные участки. Таковыми являются:

1) административные акты государственных органов, изданные ими в пределах своей компетенции. Например, Закон о земельной реформе 1990 г. явился государственным актом, изданным в целях перераспределения земель, создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель. Он впервые ввел право граждан на приобретение земельных участков в собственность, хотя и в ограниченном виде, т.е. через местные Советы народных депутатов.

Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2284\* была утверждена Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации.

\*СААП РФ. 1994. №1. Ст. 2.

Не могли быть приватизированы объекты федеральной собственности: недра, лесной фонд, водные ресурсы, воздушное пространство, ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и экономической зоны РФ; орбитальные ресурсы экологических систем, а также охраняемые или особым образом используемые территории, участки льносемя-новодческих, коноплеводческих станций, кладбища, недвижимые объекты исторического и культурного назначения, перечень которых утвержден Правительством РФ.

Административные акты государства, как правило, не имеют срока давности и действительны до их полной или частичной отмены. Например, Декретом СНК РСФСР от 8 ноября (26 октября) 1917 г. «О земле» положено начало передачи земель в исключительную государственную собственность. Хотя этот акт и был впоследствии отменен, но его положения сохранились в

иных многочисленных нормативно-правовых актах, действующих и поныне и обеспечивающих право собственности государства на землю;

2) сделки граждан и организаций по приобретению земель в собственность. Таковыми могут быть купля-продажа, договор о которой регистрируется в местной администрации, обмен земельными участками в установленном законом порядке и иные, дозволенные законом сделки. Сделки можно подразделить на прямые и косвенные. Прямые сделки имеют своим объектом земельный участок, а значит, и чисто земельно-правовую природу. К ним относится, например, приобретение в собственность земельного участка под огородничество, когда он предоставлялся в аренду или срочное пользование, поскольку такой участок имеет статус огорода при отсутствии на нем сооружений капитального типа.

Косвенные сделки имеют своим объектом не только и не столько земельный участок, сколько другие имущественные объекты и иную недвижимость, расположенные на этом участке. Эти сделки имеют преимущественно гражданско-правовую природу. Так, купля-продажа жилого дома регулируется ГК РФ, а продажа земельного участка, на котором расположен этот дом, оформляется уже по факту продажи данного дома.

Сделки на приобретение земельных участков могут заключаться как на определенный срок, так и без указания срока. Однако для пресечения торговли земельными участками в целях наживы и вопреки интересам государства, в Земельном кодексе РСФСР было сформулировано правило, которое, во-первых, установило мораторий на совершение купли-продажи приобретенного земельного участка сельскохозяйственного назначения, а во-вторых, ограничило круг покупателей, для которых были установлены определенные критерии (ограничения).

Если в нормативно-правовых актах государства выражена его воля, обусловленная интересами народа, то в сделках выражается свобода воли сторон (например, продавца и покупателя), и в случае дефекта этой воли (заблуждение, имеющее существенное значение; обман; насилие; угроза и другие, предусмотренные законом обстоятельства, под влиянием которых совершена данная сделка), сделка может быть признана по суду недействительной по иску заинтересованной стороны;

3) обстоятельства, с которыми закон связывает возникновение права собственности на землю:

а) приобретение земельных участков в порядке наследства: через наследование недвижимости, расположенной на данном земельном участке,

и через непосредственное наследование земельного участка, принадлежащего наследодателю.

Первый путь получения наследства имеет преимущественно гражданско-правовую природу, второй – смешанную гражданско-правовую и земельно-правовую природу.

Передача наследства в виде принадлежавшей покойному недвижимости зависит от воли последнего или от закона. Передача же земельного участка гражданина, ведущего фермерское хозяйство, ограничена несколькими условиями: в случае смерти главы семейного крестьянского (фермерского) хозяйства либо одного из его членов наследство в отношении земельного участка, принадлежащего данному хозяйству, не открывается. В случае смерти последнего члена семейного крестьянского (фермерского) хозяйства порядок наследования имущества хозяйства, в том числе земельного участка на праве собственности, осуществляется по правилам гражданского законодательства. Однако земельный участок разделу между наследниками не подлежит и передается тому из наследников любой очереди, который изъявил желание вести это хозяйство. При наличии нескольких таких наследников спор о преимущественном праве наследника этого хозяйства рассматривается судом. Однако наследники, которые не будут участвовать в ведении крестьянского (фермерского) хозяйства, не имеют права на получение компенсации от этого хозяйства в размере стоимости части земельного участка, которая соответствует их доле наследства.

Если при наследовании обычного имущества применяется круг наследников по завещанию или закону (наследники первой и второй очереди), то при наследовании земельного участка, принадлежащего на праве общей совместной собственности крестьянскому (фермерскому) хозяйству, это правило не применимо (о чем уже было сказано выше);

б) при вступлении в хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы на получение в собственность земельного участка выдается документ, подтверждающий количественное и стоимостное выражение их земельных паев. Полученные ранее свидетельства на право собственности на землю утрачивают силу;

в) пользование непрерывно более 15 лет земельным участком дает гражданам и юридическим лицам преимущественное право на приобретение в собственность земельного участка (ст. 234 ГК РФ) без юридического оформления своих прав, если он продается (передается безвозмездно) для того же назначения. При переходе права собственности или другого права на строение, сооружение к приобретателю переходит и право на земельный участок на тех же условиях, в том же объеме и для того же разрешенного

использования, какое было у прежнего владельца, если законом не предусмотрено иное;

г) приватизация является ведущим основанием для приобретения земельной собственности гражданами и юридическими лицами. Приватизация – разгосударствление государственной собственности на землю. Собственник предприятия, приватизированного в порядке, установленном законодательством о приватизации государственных и муниципальных предприятий (физическое или юридическое лицо), обязан в шестимесячный срок со дня своего образования оформить право законного владения фактически занимаемым земельным участком. Условия, на которых передается земельный участок право аренды или постоянного (бессрочного) пользования, сервитута и обременения), определяются договором на основании ЗК и законодательства субъектов РФ.

Приватизация сельскохозяйственных предприятий имеет свою специфику, что обуславливает ее особое правовое регулирование, predetermined главным образом особенностями сельскохозяйственного производства и его зависимостью от почвенно-климатических условий, сезонности производства и других объективных обстоятельств.

Указом Президента РФ от 16 мая 1997 г. № 485 «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков» (долей земельных участков) установлено право приобретать в собственность земельные участки (доли земельных участков), на которых расположены здания, сооружения, помещения, сооружения и объекты незавершенного строительства. В первую очередь имеют право физические и юридические лица – собственники указанных объектов недвижимости.

Объектом продажи является земельный участок (его доли), ранее выделенные землевладельцу на правах постоянного (бессрочного) пользования и аренды.

В случае отсутствия документов, подтверждающих указанное право, земельный участок предоставляется в фактических границах, существующих под приватизируемым предприятием на дату утверждения плана приватизации; под объектами незавершенного строительства – на дату вступления в силу права собственности на объект.

Приватизация земельных участков – это передача из государственной и муниципальной собственности в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения и аренды.

Бесплатная передача земельных участков в собственность граждан и юридических лиц производится в пределах норм, установленных субъектами Российской Федерации, а сверх норм выкупается по договорной цене либо остается в постоянном (бессрочном) пользовании, пожизненном наследуемом владении или аренде. Уменьшение размеров земельных участков, ранее предоставленных гражданам в установленном порядке, запрещается.

Земельный участок может быть приватизирован только собственником (собственниками в долях) строения, сооружения, находящегося на этом участке. Территориальные границы приватизируемого участка должны корректироваться таким образом, чтобы максимально исключить необходимость установления сервитутов.

Указом Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 631 установлено, что приватизации не подлежат земли общего пользования в населенных пунктах (площади, улицы, проезды, дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, бульвары, водоемы, пляжи); земли заповедников, памятников природы национальных и дендрологических парков, ботанических садов, земли оздоровительного и историко-культурного назначения; земли, предоставленные для ведения сельского хозяйства, использования и охраны недр; земли, зараженные опасными веществами и подверженные биогенному заражению; земельные участки, находящиеся во временном пользовании).

Продаже не подлежат незастроенные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности; земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся на землях лесного и водного фонда, особо охраняемые земли, для которых установлен особый режим приватизации законодательством РФ, а также земли, расположенные в морских, речных портах федерального значения либо отведенные (зарезервированные) для их перспективного развития.

Бесплатная передача земельных участков в собственность граждан устанавливается Указом Президента РФ от 2 марта 1992 г. № 213 «О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан». Для определения среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в собственность граждан вся площадь сельскохозяйственных угодий в пределах сельскохозяйственных предприятий, за исключением земель, передаваемых в ведение сельской, поселковой, городской администрации, делится на суммарную численность лиц, работающих в сельском хозяйстве включая пенсионеров, ранее работавших в сельском хозяйстве, а также лиц, занятых в социальной сфере на селе. Этим же Указом главам местной администрации сельских районов по предоставлению комитетов по земельным ресурсам и землеустройству предоставлено право определять дифференцированную среднюю норму

бесплатной передачи земли в собственность по выделяемым на территории района зонам с различной плотностью сельского населения. Возмездная приватизация земельной собственности установлена Указом Президента РФ от 25 марта 1992 г. № 301 «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий», и определен круг субъектов, которым разрешена такая продажа земельных участков. Участниками такой приватизации являются собственники приватизированного путем продажи на коммерческом инвестиционном конкурсе, аукционе государственного, муниципального предприятия. Покупателями земельных участков могут быть любые юридические и физические лица, включая иностранных и лиц без гражданства, признаваемые покупателями в соответствии с законом РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий».

При возмездной приватизации граждане, ведущие сельское хозяйство, как правило, фермеры, могут получить землю дополнительно, сверх нормы бесплатной приватизации, когда предельные размеры их хозяйств по закону превышают установленные нормы.

Для приватизации земельного участка гражданин или юридическое лицо обязаны предъявить: договор, судебное решение, постановление правомочного органа власти и иные документы, бесспорно подтверждающие право собственности на строение, сооружение, находящиеся на земельном участке, если участок застроен; постановление уполномоченного органа власти об отводе земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение или аренду чертежи (планы) земельного участка и др.

Перечисленные обстоятельства только тогда являются юридическими фактами по возникновению правоотношений собственности, когда они законны.

Законность фактов выражается либо в соответствии действующему законодательству, либо не в противоречии ему. В случае незаконности юридических фактов, ставших основанием возникновения права собственности на землю, законом предусмотрен правовой механизм защиты. Так, незаконные акты государственных органов могут быть отменены по решению Конституционного Суда РФ (ст. 86, 98 Закона о Конституционном Суде РФ);\* они не применяются судами при рассмотрении споров и заявлений по защите нарушенных прав (ч. 2 ст. 307 Гражданского процессуального кодекса); незаконные сделки подлежат отмене (ст. 168 ГК РФ), а наследники могут обжаловать в суд незаконно переданную по наследству землю и т. п.

\*См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде РФ» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

Правоизменяющие факты – это предусмотренные законом обстоятельства, с которыми он связывает изменение правоотношений собственности. К таким фактам относятся:

а) обстоятельства (юридические факты), сужающие правомочия собственника земельного участка. Например, ЗК РФ обязывает не нарушать права собственников других земельных участков, а также порядок пользования лесными угодьями, водными и другими природными объектами, не допускать причинения ущерба окружающей природной среде. Это ограничивает правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению своей землей. Так, невозможно возвести строения вблизи водоемов; эксплуатация земельного массива вблизи лесов должна осуществляться с соблюдением противопожарных правил; сельскохозяйственные работы на полях должны проводиться с соблюдением ограничений в применении ядохимикатов и т. п.

В некоторых случаях сужение правомочий вызывает потребность в изменении целевого использования земельных участков. Например, вблизи населенных пунктов, лесов и водоемов приходится переводить пашни в сенокосы и другие естественные угодья, а пахотные угодья осваивают на отдаленных естественных угодьях, что требует значительных затрат;

б) обстоятельства (юридические факты), возлагающие дополнительные функции на собственников земель. Так, если у собственника сгорел на участке от пожара жилой дом, то на этого собственника возлагается дополнительная обязанность – начать строить новый дом, восстанавливать старый взамен сгоревшего в течение трех лет, поскольку земельный участок сохраняется в течение этих лет при условии начала восстановления строения в установленном порядке;

в) обстоятельства (юридические факты), расширяющие права собственников земельных участков. Например, если на земельном участке имеются общераспространенные полезные ископаемые, торф, водные объекты, пресные подземные воды, а также многолетние насаждения, то это обстоятельство расширяет правомочия собственника, предоставляя ему юридическую возможность использовать в установленном порядке для нужд своего хозяйства названные природные объекты;

г) обстоятельства (юридические факты), обязывающие собственника осуществлять свои правомочия с соблюдением определенных дополнительных правил. Так, собственники земель в поселениях обязаны осуществлять свои правомочия по владению, пользованию и распоряжению земельными участками с соблюдением требований генеральных планов (проектов планировки и застройки) поселений, проводить в установленном порядке озеленение и поддерживать территорию в должном противопожарном и санитарном состоянии; на землях природоохранного, природо-заповедного, рекреационного назначения выполнять особые условия землепользования и установленный на этих землях особый режим земель.

Правопрекращающие факты – обстоятельства, с которыми закон связывает обязанности и возможности прекращения права собственности.

Данные факты подразделяются на две группы – факты, которые позволяют прекратить право собственности на землю, и факты, которые обязывают это сделать.

Факты, позволяющие прекратить право собственности на землю, характерны тем, что реализация действий по прекращению права собственности ставится в зависимость от усмотрения субъекта права собственности и соответствующих государственных органов. Например, это добровольный отказ от земельного участка или его части, от отчуждения (продажи) земельного участка.

Факты, обязывающие принудительно прекратить право собственности на земельный участок, характерны своей императивностью из-за грубого нарушения собственником земли земельного законодательства. Например, использование земельного участка способами, приводящими к порче земель и других природных ресурсов, а следовательно, к ухудшению экологической обстановки, является опасным деянием как с экономической, так и с экологической стороны.

Данная группа фактов (обязывающих принудительно прекратить право собственности на землю) предусмотрена законодательством в качестве своего рода «аварийного клапана» на случай возникновения опасности над земельными участками. К ним относятся:

а) прекращение деятельности предприятия, учреждения, организации, крестьянского (фермерского) хозяйства, смерть гражданина-собственника, а также по другим основаниям, предусмотренным договором, из которого возникли в порядке, предусмотренном законом, права на землю. Земля не может пустовать, особенно сельскохозяйственная. Окультуренную землю нельзя оставлять без использования; неиспользование всего или части

земельного участка сельскохозяйственного назначения в течение одного года, а в отношении собственника земельного участка – в течение трех лет, за вычетом времени на освоение участка, мелиоративное строительство, стихийных бедствий и иных обстоятельств, исключающих такое использование;

б) использование земельного участка не по целевому назначению, а также использование его способами, приводящими к ухудшению экологической обстановки, неуплата земельного налога в течение двух лет и непогашение задолженности по уплате земельного налога в течение последующего года;

в) прекращение статуса собственника земли вследствие сделок с землей, реорганизации сельскохозяйственных организаций и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий.

Как уже отмечалось, земля является основой жизни и деятельности народов РФ, проживающих на соответствующей территории, а это значит, что для обеспечения условий нормального их существования (передвижение, строительство объектов особой государственной значимости и т. п.) государство вправе изымать у собственников земли для государственных и муниципальных нужд путем принудительного выкупа (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ).

Понятие о государственных или муниципальных нуждах как основании прекращения права собственности на землю не раскрыто в действующем земельном законодательстве, как, впрочем, и в ранее действовавшем законодательстве. Установлен лишь ряд положений, пресекающих ведомственный и иной произвол при изъятии земель:

ограничено изъятие сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей;

действует правило экономного отвода земель под объекты государственной важности. Так, для строительства линейных сооружений земельные участки должны быть отведены вдоль существующих трасс;

соблюдается процедура согласования при изъятии земель для государственных или муниципальных нужд, выяснения общественного мнения через формы непосредственной демократии.

Подводя итог изложенному, можно сделать следующие выводы:

1. Основаниями возникновения, изменения и прекращения права собственности на землю являются юридические факты, т.е. конкретные

объективные обстоятельства, с которыми закон связывает вышеуказанные правовые последствия.

2. Эти факты применительно к правоотношениям собственности можно разделить на правообразующие, правоизменяющие, правопрекращающие.

3. К числу правообразующих юридических фактов относятся административные акты государственных органов, сделки граждан и организаций и иные обстоятельства, с которыми закон связывает возникновение права собственности на землю (открытие наследства, получение земельной доли, более чем 15-летнее владение недвижимостью в установленном законом порядке, когда при переходе права собственности на него переходят и права на обслуживающий эту недвижимость земельный участок).

4. К числу правоизменяющих фактов относятся обстоятельства, сужающие, т.е. ограничивающие правомочия собственника; обстоятельства, возлагающие дополнительные функции на собственников; обстоятельства, расширяющие права собственников или обязывающие собственника осуществлять свои правомочия с соблюдением определенных дополнительных правил.

5. К числу правопрекращающих фактов относятся факты, позволяющие прекратить право собственности; факты, обязывающие прекратить это право, и факты, связанные с изъятием земель для государственных или муниципальных нужд.

Контрольные вопросы:

1. Понятие собственности на землю в экономическом и юридическом смыслах.

2. Правомочия собственников земли, содержание этих правомочий.

3. Виды земельной собственности по законодательству России.

4. Специфические черты права государственной собственности на землю.

5. Специфика права собственности общественных организаций.

6. Специфика права частной собственности граждан на земельные участки.

7. Специфика права частной собственности на землю юридических лиц.

8. Характерные черты права муниципальной собственности на землю.

9. Основания возникновения, изменения и прекращения права собственности на землю.

#### 5.4. Вещные права на землю

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

Право собственности на землю является главенствующим в системе вещных прав на земельные участки, поскольку только у собственника содержится полный набор правомочий по владению, пользованию и распоряжению землей. Однако наряду с правами собственности имеется ряд других правовых форм, составляющих титул прав на землю, которые легализованы в современном российском законодательстве в качестве вещных прав. Ими, в частности, являются право пожизненного наследуемого владения земельным участком, право постоянного (бессрочного) пользования им и сервитута.

Вещные права на землю были распространены в поземельных отношениях России и поначалу были узаконены после октябрьского переворота в стране. Анализ современного земельного и гражданского законодательства позволяет сделать следующие выводы:

1. Поскольку вещные права на землю являются производными от права собственности, то можно сделать вывод о том, что другие вещные права всегда уже права собственника. В частности, если собственник обладает полной свободой владения, пользования и распоряжения земельным участком, то землепользователь, к примеру, обязан испрашивать разрешение на аренду или безвозмездную временную передачу используемого земельного участка другому лицу у собственника этого участка.

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

3. Вместе с тем вещные права на землю обладают и определенной самостоятельностью, поскольку переход права собственности на земельный участок к другому лицу не является основанием прекращения вещных прав на этот участок (ч. 3 ст. 216 ГК РФ).

Лицо, обладающее вещными правами на земельный участок, не является подчиненным собственнику и имеет право на защиту от вмешательства последнего, осуществляемого с нарушением закона, поскольку земельные правомочия осуществляются субъектами земельных правоотношений своей волей, в своем интересе (ч. 2 ст. 1 ГК РФ) и по своему усмотрению (ч. 1 ст. 9 ГК), а произвольное вмешательство в чьи-либо частные дела недопустимо (ч. 1 ст. 1 ГК) и подлежат судебной или административной защите (ст. 11 ГК). Более того, лицо, обладающее вещными правами на землю, может предъявить иск о взыскании убытков и денежной компенсации морального вреда, причиненных незаконным вмешательством собственника земельного участка в дела лица, обладающего вещными правами на земельный участок.

4. В отношениях между отдельными представителями вещных прав они обладают таким же абсолютным характером, как и права собственности на земельный участок.\* Все лица, попавшие в сферу отношений по использованию земельного участка на основе вещных прав, обязаны соблюдать права лица, обладающего вещным правом на земельный участок: не допускать самовольного прохода или проезда по этому участку, если владелец его ясно не обозначил такой подход; располагаться на этом участке или складировать какие-либо предметы и др. В силу этого вещные права:

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

б) распространяются на всех лиц, оказавшихся в сфере правового регулирования вещных прав, а не только на лиц, связанных договорными обязательствами, вытекающими из этих вещных прав. Например, лица, которым предоставлено право продвижения или переезда через земельный участок, переданный собственником в пользование конкретному лицу, обязаны соблюдать все правила эксплуатации этого участка: определенные места передвижения, правила безопасности, запрет стоянок и т.п.

\*См.: Указ Президента РФ от 16 мая 1997 г. № 485 «О гарантиях собственникам объектов недвижимости при приобретении в собственность земельных участков под этими объектами» // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2240, а

также Указ Президента РФ от 14 февраля 1996 г. № 198 «О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности» // СЗ РФ. 1996. № 8. Ст. 740.

5. Вещные права можно классифицировать по различным основаниям:

а) по видам земель, принадлежащих тем или иным лицам на основе вещных прав. Например, право пожизненного наследуемого владения фермера земельным участком имеет значительную специфику по отношению к праву пожизненного наследуемого владения участком гражданина, проживающего в городе, в силу целевого значения земель, на которые распространяется это обладание;

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

в) по интересам, во исполнение которых предусмотрены данные вещные права. Например, сервитута (права ограниченного пользования чужим земельным участком) могут быть как публичными, так и частными в силу предназначенности их для публичных или частных интересов. И если земельный участок, к примеру, предоставлен в своей определенной части для проезда автомашин, то такой сервитут следует считать публичным, поскольку он служит удовлетворению общественных потребностей; если же определенная часть земельного участка используется для обслуживания мелиоративных сооружений, предназначенных для орошения участка соседа, то такой сервитут следует считать частным, предназначенным для удовлетворения интересов конкретного субъекта правоотношений – соседнего землепользователя;

г) по основаниям возникновения вещных прав. Так, если право пожизненного наследуемого владения землей может возникнуть из наследственного завещания прежнего владельца, то право сервитута устанавливается по соглашению сторон (соседствующих землепользователей), а при недостижении такого соглашения – решением суда по иску заинтересованной стороны.

6. Вещные права, как и право собственности на земельный участок, объектом своих правомочий имеют земельный участок, конкретно определенный на местности и имеющий соответствующий кадастровый номер или статус. В силу этого возникновение, изменение и прекращение

вещных прав подлежит такой же государственной регистрации, как и возникновение, изменение или прекращение прав собственности на данный участок.

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

Теперь рассмотрим вещные права на землю по отдельности.

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

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

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

в) узким кругом субъектного состава правоотношений по владению земельным участком на праве пожизненного наследуемого владения. Поскольку наследователем может быть только гражданин или физическое лицо, субъектный состав данного вида правоотношений ограничивается именно этой категорией лиц. Право пользования земельным участком может принадлежать и организациям, т.е. более широкому кругу лиц;

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

2. Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком имеет следующие отличительные специфические черты:

а) более широкий круг субъектов данного вида правоотношений, поскольку законом прямо указывается, что в круг этих субъектов могут входить не только граждане, но и организации, обладающие правами юридического лица (ч. 1 ст. 268 ГК);

б) более узкий круг оснований приобретения данного вещного права. В частности, таковым является решение государственного или муниципального органа, уполномоченного предоставлять земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование (ч. 1 ст. 268 ГК). Право же пожизненного владения на этот участок может быть приобретено и на основании завещания прежнего владельца, сделанного в установленном законом порядке;

в) наличие производной связи между правом на земельный участок и правом на недвижимость, расположенную на данном участке. Так, при переходе права собственности на здание или сооружение, принадлежащее собственнику земельного участка, на котором оно находится, к приобретателю здания (сооружения) переходят права на земельный участок, определяемые соглашением сторон (ст. 273 ГК). При прекращении же права пользования земельным участком, если стоимость недвижимости явно превышает стоимость участка, находившегося в пользовании собственника недвижимости, суд может установить условия пользования земельным участком на новый срок (ч. 2 ст. 272 ГК).

Такой производности не наблюдается в правоотношениях владения землей на праве пожизненного наследуемого владения, поскольку возникновение права собственности на недвижимость не может повлечь за собой возникновение права пожизненного наследуемого владения земельным участком, на котором расположено это строение;

г) относительно меньшая стабильность отношений землепользования. Во-первых, право постоянного землепользования может быть прекращено по тем же основаниям, по которым оно возникло, – на основании решения уполномоченного государственного или муниципального органа, принятого в установленном законом порядке; во-вторых, право землепользования может быть и временным, устанавливаемым на определенный срок. Например, предоставление временно неиспользуемых под строительство земель под посадку картофеля гражданам или под огороды.

В отношении права постоянного землепользования не предусмотрено возможности передачи данных правомочий по наследству.

3. Сервитуты (п. 1 ст. 216), выражающиеся в праве ограниченного пользования соседним земельным участком. Особенности данного вещного права следующие:

а) если основанием возникновения прав пожизненного наследуемого владения и прав постоянного пользования земельным участком является свободный от чьих-либо притязаний участок, то основанием сервитута всегда является наличие соседнего используемого участка, интересы надлежащей эксплуатации которого требуют вмешательства в пользование данным земельным участком. Например, невозможность подхода к соседнему землепользованию иным способом, кроме как через данный участок;

б) право сервитута представляет своего рода право безысходности, невозможности не затрагивать интересы соседних землепользователей. Если есть возможность обеспечить надлежащую эксплуатацию участка, не ущемляя прав соседних землепользователей, то право сервитута возникать не должно. Например, возможен обход соседнего земельного участка для проникновения на земли лица, требующего сервитута, без существенных затрат;

в) право сервитута представляет собой узкоцелевое использование земельного участка. Например, если часть земельного участка выделена для прохода или проезда, то ее нельзя использовать под складирование имущества, размещение каких-либо объектов и т. д.;

г) право сервитута не может быть самостоятельным предметом сделок. В частности, его нельзя приобретать, вносить в качестве вклада в имущество хозяйственного общества и использовать в качестве самостоятельного объекта гражданских прав вне зависимости от земельного участка, для обеспечения рационального использования которого установлен данный сервитут;

д) право сервитута носит придаточный характер к основному праву на земельный участок для лица, в пользу которого устанавливается данный сервитут. С прекращением права этого лица на данный земельный участок прекращается и право сервитута;

е) право сервитута не порождает у лица, в пользу которого устанавливается данный сервитут, прав на земельный участок, служащий для сервитута (ограниченного пользования им), поскольку сервитут не влечет за собой лишения прав землепользователя на данный земельный участок (п. 2 ст. 274 ГК РФ);

ж) наконец, сервитут устанавливается, как правило, не на ограниченный срок, а на период до устранения причин, породивших

необходимость этого сервитута. С устранением данных причин необходимо и прекращение действия сервитута. Например, Федеральным законом о связи предусмотрено установление сервитута в виде возможности прохода или проезда к месту ЛЭП для устранения аварий и проведения ремонтных работ. Данный сервитут является бессрочным и действует до тех пор, пока не будет демонтирована ЛЭП или полностью прекращена ее деятельность.

Сервитут на земельный участок – право ограниченного пользования одним или несколькими соседними участками. Сервитут может устанавливаться по соглашению между собственниками земельных участков или решением суда.

Собственник земельного участка вправе требовать, в том числе в судебном порядке, предоставления сервитута для обслуживания своего земельного участка.

Сервитуты могут устанавливаться для прохода или проезда через земельный участок; использования земельного участка для прокладки и ремонта коммунальных или индивидуальных инженерных, электрических и других линий и сетей; проведения дренажных работ на земельном участке; забора воды и водопоя на земельном участке; прогона скота через земельный участок; сенокоса или пастбы скота на земельном участке; временного пользования земельным участком для производства изыскательских, исследовательских и других работ ремонтно-строительной полосы на земельном участке; возведения здания, строения, сооружения определенной высоты на соседнем земельном участке; создания на земельном участке защитных лесных насаждений и иных природоохранных объектов; иные сервитуты.

Сервитут должен осуществляться способом, наименее обременительным для земельного участка, в отношении которого он установлен. Собственник земельного участка, обремененного сервитутом, вправе требовать соразмерную плату от лиц, в интересах которых установлен сервитут, если иное не предусмотрено законом. За сервитуты, установленные в пользу сельских жителей и их объединений, плата не взимается.

Сервитут может устанавливаться на земельный участок на любом праве и может быть временным или постоянным. Сервитуты подлежат государственной регистрации. Сервитуты сохраняются при переходе земельного участка к другому лицу.

По требованию собственника земельного участка, обремененного сервитутом, сервитут может быть прекращен ввиду отпадения оснований, по которым он был установлен. В случае, если земельный участок в результате обременения сервитутом не может использоваться в соответствии с целевым

назначением земельного участка, собственник вправе требовать по суду прекращения сервитута.

Таким образом, вещные права на землю выражаются в праве пожизненного наследуемого владения земельным участком; в праве постоянного (бессрочного) пользования участком и в праве сервитута (ограниченного пользования соседним земельным участком).

Вещные права являются производными от права собственности на земельный участок, обладая при этом определенной самостоятельностью и независимостью от права собственности.

Разнообразие вещных прав обусловлено их целевым назначением. В частности, пожизненное наследуемое владение преследует цель обеспечить реализацию конституционных прав граждан на свободное хозяйственное использование земель, сохранение преемственности в ведении крестьянского (фермерского) хозяйства и т. д.

#### 5.5. Иные права на пользование землей

Право собственности на землю и вещные права на нее являются основными видами прав на землю, но не единственными. Помимо них существуют иные основания пользования земельными участками, не имеющими вещный характер.

К числу таковых относятся права на землю, основанные на обязательственных правоотношениях. В частности, главными из таких обязательств являются арендные обязательства, согласно которым арендодатель обязуется передать арендатору на определенный срок на возмездных началах определенный договором аренды земельный участок, а арендатор обязуется использовать этот участок в соответствии с условиями этого договора, пользование землями при проведении изыскательских работ (ст-ст. 606-625 ГК РФ).\*

\*См.: Постановление Правительства РФ от 19 марта 1992 г. № 177 «Об утверждении форм свидетельства о праве собственности на землю, договоре аренды земель сельскохозяйственного назначения и временного пользования землей сельскохозяйственного назначения» (Сб. Аграрное законодательство РФ – М., 1999. С. 249); Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 926 «Об утверждении положения о порядке предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха» (СЗ РФ 1996. № 33. Ст. 3999). См.: Распоряжение вице-мера Москвы от 2 марта 1992 г. «Об

арендеземли как основной форме земельно-правовых отношений в г. Москве» (Земельно-арендные отношения в г. Москве. М., 1998), а так же распоряжение мэра г. Москвы от 1 октября 1996 г. «О мерах экономического регулирования использования земель Москвы», в котором размер арендной платы установлен в зависимости от того, в какой из 9 зон Москвы расположен земельный участок (см. Сборник нормативных актов по земельному праву Москвы. М., 1998. С. 248).

Особенностями обязательств как оснований прав на пользование земельными участками являются:

1) относительный характер данного вида правоотношений, поскольку они касаются не всех лиц, как это установлено законом относительно вещных прав на землю, а только тех, которые находятся в сфере действия данных обязательств. Например, если договором аренды земельного участка установлена обязанность арендатора ограничивать движение транспорта по дорожному полотну, проходящему по данному участку, в определенные периоды времени, то эти обязательства не могут распространяться на других лиц, не входящих в круг договорных отношений;

2) свобода воли сторон обязательств, на основании которых возникает право на пользование земельным участком. Она предполагает добровольность заключения договора аренды земельного участка, и если этот договор был заключен под влиянием насилия или иных действий арендатора, парализующих волю арендодателя (собственника или владельца земельного участка), то такой договор может быть признан в судебном порядке недействительным;

3) договорный характер обязательств по использованию земельных участков. В отличие от них вещные права и обязанности предусмотрены законом и могут изменяться по усмотрению сторон лишь в случаях, определенных законом. В частности, право землепользователя на разработку общераспространенных полезных ископаемых значительно уже по своему объему в сравнении с аналогичным правом лица, владеющего земельным участком на праве пожизненного наследуемого владения. Если последний обладает этим правом без согласования с собственником земельного участка, то землепользователь обязан согласовывать такие действия с собственником земельного участка;

4) отсутствие специальных решений уполномоченных государственных и муниципальных органов на право пользования земельными участками, как это имеет место при вещных правах на землю. Право на пользование земельным участком возникает на основе договора (аренды и др.) и факта

государственной регистрации этого договора, без которой этот договор может быть признан недействительным;

5) установленные законом форма и процедура оформления обязательств как основания возникновения права на землепользование. В частности, устная форма заключения договоров к земельным отношениям неприменима, и заключение сделок, имеющих земельно-правовое содержание, обставлено законом более усложненной формой, по сравнению с иными видами сделок. Это усложнение обусловлено особой ценностью земли как объекта правовых отношений, в силу чего усложненная процедура заключения подобного вида договоров является одним из способов предотвращения нарушений договора. Например, установление Типовой формы договора купли-продажи (купчей) позволяет уже на стадии заключения этого договора включить в договор необходимые элементы, исключая противоречащие закону условия сделки.

Если возникновение вещных прав на землю устанавливается в административном порядке (решением специально установленных государственных или муниципальных органов) и судом (при решении спора о сервитуте), то заключение договоров земельно-правового характера всецело зависит от усмотрения сторон;

б) возникновение прав на землю из договорных обязательств можно подразделить на права, дающие возможность осуществлять весь цикл использования земель, полученных до договору (широкие права), и права, дающие возможность осуществлять отдельные функции использования земель (узкие права). Например, получение земельного участка фермером в аренду дает последнему возможность осуществлять весь цикл сельскохозяйственной эксплуатации этого участка; получение же участка по договору на проведение проектно-изыскательских и иных работ дает право временному землепользователю осуществлять лишь отдельные функции (виды работ) на этом участке.

Если первый вид прав выражается в одном договоре аренды земельного участка, то второй вид прав может выражаться в различных видах договоров. Например, в договоре подряда на проведение агрохимического обслуживания полей, в договоре на осуществление научно-исследовательских работ, в трудовом договоре работника сельскохозяйственной организации, являющейся собственником земли, со своим работником, который осуществляет эксплуатацию закрепленного за ним участка на условиях арендного подряда и т. д.

Аренда земельного участка имеет значительное сходство с вещными правами на землю, отличаясь от них следующими основными признаками:

1) срочный характер правоотношений, поскольку аренда всегда предполагает заключение арендных обязательств на определенный срок. Этим элементом арендные отношения по использованию земель в определенной мере сходны с правом временного землепользования, однако последнее не имеет, как правило, договорного характера и основывается на административно-правовом акте предоставления земельного участка во временное пользование;

2) возмездный характер использования земель. Если лица, обладающие вещными правами на земельный участок, осуществляют плату за землю в виде установленных ставок налогов в государственную казну, то арендатор земельного участка платит арендодателю арендную плату в размерах, определяемых соглашением сторон по договору аренды. В силу этого возмездность землепользования на основе вещных прав имеет нормированный государством характер, а возмездность землепользования, вытекающая из договорных отношений, нормируется сторонами в допустимых законом пределах.

При этом плата за арендуемый земельный участок государству не прекращается, и ответственным по этим платежам остается лицо, обладающее земельным участком на праве собственности или на основе иных вещных прав на земельный участок;

3) взаимная регламентация отношений по использованию земель сторонами договора аренды.\* В отличие от вещных прав на земельный участок, которые определены законом, регламентация арендных отношений может устанавливаться и изменяться по взаимному согласию сторон. В частности, стороны могут определить в договоре правила содержания арендатором арендуемого земельного участка, установить обязанности арендодателя оказывать арендатору необходимую помощь в этом содержании, установить обязанность возводить определенные сооружения и строения на арендуемом участке и др.

\*См.: Постановление Правительства РФ от 1 февраля 1995 г. № 96 «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев», в котором в Приложении № 1 дан Примерный договор аренды земельной доли и Примерный многосторонний договор аренды земельных долей и др. материалы, необходимые для заключения подобного договора//СЗ РФ. 1995. №2. Ст. 145. Указом Президента РФ от 7 марта 1996г. несколько изменена аренда земельных долей.

Однако указанная регламентация должна осуществляться сторонами при условии непротиворечия вводимых сторонами правил аренды земельных участков нормам действующего российского законодательства.

Установленные сторонами условия аренды земельных участков являются нормативными и имеют значение при решении споров, вытекающих из права землепользования. Например, установленная в договоре аренды обязанность арендатора по содержанию дорог общего пользования, проходящих через арендуемый земельный участок, является, в случае невыполнения ее, основанием взыскания с арендатора убытков и применения к нему ответственности за нарушение правил содержания этих дорог;

4) возможность взаимного воздействия сторон договора аренды друг на друга в случае нарушения или неисполнения договорных обязательств, составляющих внутренний регламент аренды земельных участков. В частности, такое воздействие эффективно осуществляется применением неустойки и других санкций, как предусмотренных законодательством за нарушение договора, так и сторонами этого договора. В частности, стороны вправе устанавливать неустойку в виде денежной суммы, соразмерной убыткам, причиняемым нарушениями договорных обязательств, поскольку при явной несоразмерности суд вправе при рассмотрении спора уменьшить размер этой неустойки.

Иные же виды договоров, на основании которых возникает право пользования земельными участками, характерны наличием в них лишь возможностей осуществления определенного круга действий в отношении этих земельных участков. Например, использование земельного участка для проведения мелиоративных и изыскательских работ дает право подрядчику проводить только такие действия с преобразованием почвенного покрова земельного участка, которые предусмотрены в проектно-сметной документации на эти мелиоративные работы. Совершение иных действий (например, посев сельскохозяйственных культур) допустимо лишь при условии разрешения их в соответствующем договоре и если эти действия необходимы, к примеру, для проверки результатов проведенных мелиоративных мероприятий.

Предприятия, учреждения и организации, осуществляющие изыскательские работы, проводят их на всех землях независимо от целевого назначения на основании принятых в установленном порядке решений о проведении этих работ и договоров, заключаемых с собственниками, владельцем, пользователем или арендатором земельного участка. Земельные участки, необходимые для изыскательских работ, не изымаются.

В договорах определяется срок проведения работ и размеры платежей за использование земельных участков, обязанности по возмещению убытков и приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Предприятия, учреждения и организации, осуществляющие изыскательские работы, после приведения земельных участков в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, сдают их по акту собственникам, владельцам, пользователям и арендаторам земельных участков.

Предприятия, учреждения и организации, осуществляющие изыскательские работы, которые по технологии их выполнения требуют занятия земельных участков или их частей под временные постройки, размещение оборудования, техники, складов и прочих сооружений, ограничивающих полностью или частично использование этих земельных участков собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами, выплачивают соответственно земельный налог или арендную плату и полностью возмещают собственникам, владельцам, пользователям и арендаторам причиненные им убытки.

Указанные иные виды договоров, порождающие право пользования земельными участками, отличаются от договоров аренды земельных участков узкоцелевым характером действий в отношении земель, и практика правового регулирования знает такие формы договорных отношений, как договоры на осуществление поливов сельскохозяйственных угодий, договоры на осуществление агрохимического обслуживания, договоры на компактную застройку земельных участков и т. д.

Поскольку предметом договорных отношений является определенная функция по использованию земель, такие договоры не подлежат обязательной государственной регистрации. Государственная оценка подобных функций осуществляется в другой форме – в форме лицензирования. В частности, лицензируется деятельность по мелиорации земель, по обследованию земель на предмет выявления деградированных сельскохозяйственных угодий и др.

Таким образом, наряду с вещными правами на земельные участки, существуют и обязательственные правоотношения, порождающие права на эти участки, что имеет определенную правовую специфику.

5.6. Основания и правовые последствия прекращения вещных прав на землю

В соответствии с действующим земельным законодательством земельный участок может быть изъят для государственных и муниципальных нужд, а также ввиду ненадлежащего использования.

Для государственных и муниципальных нужд земельный участок может быть изъят у собственника путем выкупа его РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием по решению, принятому органом исполнительной власти. Собственник должен быть уведомлен об изъятии за год, а также о дате регистрации. Выкуп части участка допускается только с согласия собственника. Выкупная цена, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником участка. В выкупную цену включаются:

рыночная стоимость участка и находящегося на нем недвижимого имущества;

убытки, причиненные собственнику, включая упущенную выгоду и убытки, которые он несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами.

По соглашению с собственником ему может быть предоставлен другой участок с зачетом его стоимости в выкупную цену.

Если соглашение не достигнуто, то государственный орган, принявший решение об изъятии, предъявляет иск о выкупе участка в суд (не позднее 2-х лет с момента уведомления об изъятии). Собственник подлежащего изъятию участка владеет, пользуется и распоряжается участком до достижения соглашения о выкупе участка (до принятия решения судом).

Право пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, срочного пользования, аренды и другие права на земельные участки прекращаются по основаниям, предусмотренным договором, из которого они возникли, в порядке, установленном ЗК РФ.

Договор о предоставлении (продаже) органами исполнительной власти или органами местного самоуправления земельного участка гражданину или юридическому лицу может быть расторгнут по инициативе любой из сторон, требованиям органов прокуратуры, специально уполномоченных органов государственной власти по контролю за использованием и охраной земель в случае нарушения условий с последствиями, предусмотренными договором, ЗК РФ и гражданским законодательством.

Расторжение договоров, их изменение производятся по соглашению сторон, а при недостижении соглашения – в судебном порядке.

В случае заявления в письменной форме собственника, владельца, пользователя, арендатора земельного участка об отказе от своих прав на него этот земельный участок поступает в состав государственных или муниципальных земель по принадлежности.

В случае совершения собственником, владельцем, пользователем, арендатором земельного участка действий, явно свидетельствующих о его отказе от прав на земельный участок (отъезда, неиспользования земельного участка и других), этот земельный участок по заявлению органов местного самоуправления соответствующего земельного комитета принимается на учет как бесхозное имущество и регистрируется в Поземельной книге.

По истечении года со дня государственной регистрации земельного участка такой земельный участок по требованию уполномоченных органов на основании решения суда включается в состав государственных или муниципальных земель по принадлежности.

Отказ от прав на земельный участок не влечет за собой прекращения обязанностей собственника, владельца, пользователя, арендатора этого земельного участка до его приобретения другим лицом, но не более года с момента отказа или со дня государственной регистрации как бесхозного имущества. На время постановки на учет земельного участка как бесхозного имущества такой земельный участок может быть передан в срочное пользование другому лицу

В отличие от добровольного отказа, принудительное прекращение прав на земельный участок независимо от условий договора и форм собственности производится при: 1) использовании земельного участка не по целевому назначению или не по разрешенному использованию; 2) неустранении нарушений, предусмотренных ЗК РФ, в сроки, установленные предписанием специально уполномоченных органов государственной власти по контролю за использованием и охраной земель;

3) неиспользовании всего земельного участка сельскохозяйственного назначения или его части, представленных сельскохозяйственным предприятиям, учреждениям и организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам, садоводческим, животноводческим, дачным кооперативам и их членам, дачным подсобным хозяйствам в течение года, а собственником земельного участка – в течение трех лет, за вычетом времени на освоение земельного участка, мелиоративное строительство, восстановление после стихийных бедствий и иные обстоятельства, исключающие такое использование; 4) неиспользовании всего или части предоставленного для застройки земельного участка в течение двух лет, если сроки начала и окончания строительства не установлены договором; 5) реквизиции земельного участка; 6) конфискации земельного участка; 7) изъятии (выкупе)

земельного участка для государственных или муниципальных нужд; 8) отчуждении земельного участка, который не может принадлежать данному лицу в соответствии с соответствующими статьями ЗК РФ; 9) обращении взыскания на земельный участок по обязательствам собственника и арендатора этого участка; 10) неуплате земельного налога в течение двух лет и непогашении задолженности по уплате земельного налога в течение последующего года.

Прекращение прав собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования земельными участками и их аренды по указанным выше основаниям производится в следующем порядке:

1. При выявлении указанных нарушений на виновных граждан или юридических лиц специально уполномоченными органами государственной власти по контролю за использованием и охраной земель налагается в соответствии с ЗК РФ штраф.

2. Одновременно с наложением штрафа специально уполномоченные органы вносят предупреждение об устранении в срок до трех месяцев допущенных нарушений. При невнесении платежей за землю органы государственной налоговой службы выносят предупреждение и сообщают соответствующим земельным комитетам о принятых мерах. В случае неустранения указанных выше нарушений специально уполномоченные органы государственной власти по контролю за использованием и охраной земель, выявившие нарушения, вносят в орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, предоставившие земельный участок, представления о прекращении прав на этот земельный участок. Прекращение прав на земельный участок не освобождает виновных лиц от возмещения причиненного ущерба. Поэтому прекращение прав на земельные участки в указанных выше случаях производится на основании постановлений органов исполнительной власти или решений органов местного самоуправления в соответствии с их компетенцией.

Собственнику, владельцу, пользователю, арендатору земельного участка копия постановления или решения вручается в семидневный срок с момента их принятия и в этот же срок направляется в орган государственной регистрации прав на земельный участок.

При несогласии собственника, владельца, пользователя, арендатора земельного участка с постановлением или решением о прекращении прав на земельный участок они вправе заявить об этом в орган, принявший постановление или решение, в пятнадцатидневный срок с момента получения копии постановления или решения. В этом случае исполнение принятого постановления или решения не производится, а требование о

принудительном прекращении прав на земельный участок предъявляется в суд. Государственная регистрация прекращения прав на земельный участок не производится до решения суда.

При выявлении нарушений, указанных в ЗК РФ, на землях, арендуемых у граждан и юридических лиц, штраф налагается на арендатора и ему выносится предупреждение с одновременным уведомлением арендодателя о допущенных нарушениях и необходимости принятия мер по их устранению или расторжению договора аренды.

Прекращение права собственности на земельный участок происходит в порядке выкупа, за исключением случаев, предусмотренных земельным законодательством. Выплата выкупных цен может производиться в рассрочку. Сведения о выкупных ценах подлежат опубликованию.

Порядок изъятия участка у собственника (или прекращения прав на участок иных лиц) определяется земельным законодательством. При письменном согласии собственника участок продается с публичных торгов. При несогласии собственника с решением об изъятии орган, принявший решение об изъятии, может предъявить требование о продаже участка через суд.

Обращение взыскания на земельный участок по обязательствам его собственника допускается только на основании решения суда.

Иначе может быть обращено взыскание на долю в общем имуществе. В данном случае кредитор участника долевой или совместной собственности вправе при недостаточности у собственника другого имущества потребовать выдела его доли. Если выделение невозможно, кредитор вправе потребовать продажи должником своей доли остальным участникам по цене, соразмерной рыночной стоимости, или в случае их отказа – продажи этой доли с публичных торгов (ст. 255 ГК РФ).

Защита права собственности и других вещных прав осуществляется в рамках гражданско-правовой защиты. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45 Конституции РФ).

В зависимости от вида посягательства на права собственника можно выделить следующие способы защиты: вещно-правовые, обязательственно-правовые и иные.

Основным из них является вещно-правовой способ, который реализуется путем предъявления виндикационного иска, негаторного иска, а

также (в том числе предъявлением иска) возмещением ущерба, включая упущенную выгоду.

Виндикационный иск (ст. 301 ГК РФ) – иск собственника к незаконно владеющему собственнику об изъятии имущества в натуре. Объектом иска является определенное спорное имущество, сохранившееся в натуре. Истцом выступает собственник или титульный владелец, утративший владение. Ответчиком является владелец имущества, незаконность владения которого предстоит доказывать.

Негаторный иск (ст. 304 ГК РФ) – иск об устранении препятствий в осуществлении прав собственности, не связанных с лишением владения, т.е. иск о прекращении таких нарушений, которые хотя и не соединены с лишением собственника владения имуществом, однако мешают ему в реализации других правомочий собственника. Объектом иска является устранение длящегося правонарушения. Истцом будет являться собственник, а также титульный владелец (ст. 305 ГК РФ). Ответчиком станет лицо, которое своим противоправным поведением создает препятствия, мешающие осуществлению прав собственности.

Основаниями для принятия решения об изъятии земельных участков у граждан и юридических лиц для государственных и муниципальных нужд являются генеральные планы поселений, планы зонирования земель и иная утвержденная в установленном порядке градостроительная или землеустроительная документация.

Изъятием земельных участков с находящейся на них недвижимостью или без нее для государственных и муниципальных нужд считается изъятие земельных участков в государственную или муниципальную собственность по решению федеральных органов исполнительной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления не вправе изымать земельные участки в принудительном порядке в целях передачи другим лицам.

Изъятие земельных участков или их частей для государственных или муниципальных нужд у собственников этих участков осуществляется в порядке выкупа. При несогласии собственника земельного участка с предложенными условиями выкупа, в том числе с возможностью предоставления взамен другого земельного участка, соответствующий орган, принявший решение об изъятии и о выкупе земельного участка, вправе обратиться в суд с иском о принудительном изъятии и выкупе.

В случае изъятия части земельного участка, если собственник земельного участка не сможет использовать оставшуюся часть по прежнему целевому назначению или она менее минимальной нормы, выкупается весь земельный участок.

Плата (выкупная цена) за земельный участок, изымаемый для государственных и муниципальных нужд, сроки и условия выкупа определяются соглашением с собственником земельного участка, а в случае его несогласия – в судебном порядке.

В соответствии с Положением «О порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства», утвержденным постановлением Правительства РФ от 28 января 1993 г.,\* устанавливается порядок возмещения всем землепользователям убытков (включая упущенную выгоду), причиняемых изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением их прав или ухудшением качества земель, а также потерь сельскохозяйственного производства. Возмещению подлежат:

\*САПП РФ. 1993. № 6. Ст. 483. В редакции постановлений Правительства РФ от 27 декабря 1994 г. № 1428, от 27 ноября 1995 г. № 1176, от 1 июля 1996 г. № 778.

1) стоимость жилых домов, объектов культурно-бытового назначения, производственных и иных зданий и сооружений или расходы по переносу их на новое место;

2) стоимость плодово-ягодных, защитных и иных выращенных хозяйством многолетних насаждений;

3) стоимость незавершенного производства (вспашки, внесения удобрений, посева и других работ);

4) стоимость урожая сельскохозяйственных культур, а также другие убытки землепользователей, связанные с изъятием земельных участков или временным занятием их.

В соответствии с ЗК убытки, причиненные изъятием (выкупом) или временным занятием земельных участков для государственных, муниципальных и общественных нужд, а также ограничением прав

пользователей земли (кроме случаев установления охранных зон и округов санитарной охраны земель, указанных в ЗК) или ухудшением качества земель в результате деятельности предприятий, учреждений, организаций и граждан, подлежат возмещению в полном объеме (включая упущенную выгоду) в расчете на предстоящий период, необходимый для восстановления нарушенного производства пользователями земли, понесшими эти убытки.

Возмещение убытков, включая упущенную выгоду, производится предприятиями, учреждениями и организациями, которым отведены земельные участки, а также предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, деятельность которых вызывает ограничение прав пользователей земли или ухудшение качества их земель,

Потери сельскохозяйственного производства, вызванные изъятием сельскохозяйственных угодий для использования их в целях, не связанных с ведением сельского хозяйства, подлежат возмещению в трехмесячный срок после принятия решения о предоставлении земельного участка либо изменения его целевого назначения.

Потери сельскохозяйственного производства возмещаются:

лицам, которым предоставляются сельскохозяйственные угодья из государственных или муниципальных земель для целей, не связанных с ведением сельского и лесного хозяйства;

лицам, вокруг объектов которых устанавливаются охранные, санитарные, защитные зоны, за исключением случаев, предусмотренных ЗК.

Потери сельскохозяйственного производства возмещаются в случаях, когда земельные участки предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование или предоставляются в собственность бесплатно. В случаях продажи или сдачи в аренду земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, эти потери включаются в стоимость земельного участка.\*

\*В Приложении № 1 к постановлению Правительства РФ от 28 января 1993 г. даны нормативы стоимости освоения новых земель взамен изымаемых сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд, которые вводятся с 1 января 1996 г. постановлением Правительства РФ от 27 ноября 1995 г. № 1176 (СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4808.)

При расчете потерь используются нормативы стоимости освоения новых земель и улучшения существующих угодий с целью производства сельскохозяйственной и лесохозяйственной продукции в объеме, не менее получаемого на изымаемых земельных участках или ранее получаемого до снижения их качества.

Порядок и размеры возмещения потерь сельскохозяйственного производства устанавливаются Правительством РФ.

Средства, поступающие в порядке возмещения потерь сельскохозяйственного производства, а также полученные от продажи или сдачи в аренду государственных, муниципальных земельных участков и земель запаса, зачисляются в бюджет субъекта РФ или местного самоуправления по принадлежности.

Законодательством определено, что предоставление сельскохозяйственных угодий для строительства и других несельскохозяйственных целей может иметь место только в исключительных случаях и при условии, что в районе размещения строительных и других объектов нет земель запаса или несельскохозяйственных земель, которые могут быть использованы для указанных целей.

Организации, предприятия и учреждения, получившие во временное пользование земли сельскохозяйственного назначения для строительства, разработки полезных ископаемых и т. п., по миновании надобности в этих землях или по окончании срока использования обязаны своими силами и за свой счет привести их в состояние, пригодное для использования в сельском хозяйстве, и вернуть их по решению соответствующей администрации прежним пользователям.

Новые пользователи, которым предоставляются земельные участки, возмещают собственникам, землевладельцам, землепользователям и арендаторам расходы по освоению новых земель взамен сельскохозяйственных угодий, отведенных для строительства и других несельскохозяйственных целей.

Убытки граждан, связанные с изъятием или временным занятием земельных участков, предоставленных им в пользование в сельских поселениях, возмещаются в порядке, установленном земельным законодательством.

При изъятии или временном занятии земельных участков для государственными муниципальными нужд возмещаются:

1) стоимость неиспользованных затрат (вспашки, внесения удобрений, посева и других работ), определяемая по расценкам на аналогичные работы, действующим на государственных сельскохозяйственных предприятиях, расположенных в данной местности, и по розничным ценам на семена, минеральные удобрения и другие материалы;

2) стоимость принадлежащих гражданам на праве частной собственности земельных участков, строений и устройств (домов, сараев, погребов, колодцев и пр.) и подлежащих сносу в связи с отводом в поселениях земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Основой определения цены конкретных земельных участков и строений служат рыночные цены.

В постановлении Совета Министров РСФСР от 27 января 1984 г. «О возмещении гражданам стоимости принадлежащих им жилых домов, строений и устройств, подлежащих сносу в связи с изъятием земельных участков для государственных и общественных надобностей и утверждения нормативов для определения плодово-ягодных насаждений и посевов»<sup>1</sup> указанным лицам либо выплачиваются причитающиеся суммы городской, районной администрацией или предприятиями, организациями и учреждениями, которым отведен земельный участок, либо по желанию граждан и членов их семей им предоставляются квартиры по существующим нормам.

Возможность переноса домов и строений с учетом их технического состояния определяется в каждом отдельном случае городской, районной администрацией с учетом заинтересованных организаций.

Снос жилых домов, принадлежащих гражданам на праве собственности, в связи с отводом земельных участков для государственных и муниципальных нужд допускается в каждом отдельном случае лишь с разрешения соответствующей краевой, областной администрации, администрации Москвы, Санкт-Петербурга и других городов.

Граждане и их семьи, выразившие желание получить квартиры взамен домов, принадлежащих им на праве собственности и сносимых в связи с отводом земельных участков для государственных и муниципальных нужд, получают квартиры только в благоустроенных домах.

При этом жилая площадь предоставляемых квартир не должна быть меньше установленных норм жилой площади в расчете на одного человека.

Независимо от возмещения стоимости сносимых строений или предоставления квартир указанным гражданам выплачивается стоимость плодово-ягодных насаждений и посевов.

В целях сохранения сельскохозяйственных угодий, а также обеспечения необходимого уровня сельскохозяйственного производства и в соответствии с ЗК РФ установлено, что предприятия, организации, учреждения, которым отводятся для строительства и иных несельскохозяйственных нужд земельные участки, занятые сельскохозяйственными угодьями, возмещают потери сельскохозяйственного производства, связанные с изъятием этих участков у местной администрации, в ведении которой находятся эти земли.

Средства, поступающие в порядке возмещения потерь сельскохозяйственного производства, зачисляются в бюджет сельской, поселковой, районной и городской администрации в соответствии с их компетенцией и используются для освоения новых земель, улучшения сельскохозяйственных угодий, повышения плодородия почв, продуктивности земель, проведения работ по улучшению и восстановлению угодий, подверженных различным видам деградации и консервации, а также для проведения проектно-изыскательских работ, связанных с осуществлением этих мероприятий.

Для определения размеров убытков и потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием земельных участков или временным занятием их, соответствующая администрация образует оценочные комиссии в составе члена районной (городской) администрации, городского (районного) инспектора по использованию и охране земель, представителей финансового и коммунального отделов районной (городской), сельской, поселковой администрации, соответствующего субъекта права, из земель которого производится изъятие или временное занятие участка, представителя предприятия, организации, учреждения, заинтересованного в отводе земельного участка, а также представителя других организаций по усмотрению районной (городской) администрации.

В результате работы комиссии составляется акт с указанием размера убытков, подлежащих возмещению собственникам, землевладельцам, землепользователям и арендаторам, и потерь сельскохозяйственного производства. Акт рассматривается и утверждается районной (городской) администрацией.

Фактическая передача изымаемого земельного участка и строений, сооружений, насаждений, находящихся на этом участке, новому собственнику, землевладельцу, землепользователю и арендатору (т. е. учреждению, предприятию или организации, в пользу которого изъята земля) происходит, как правило, сразу же после утверждения акта описи и оценки изымаемого имущества. Если изъятие земли связано с переносом каких-либо строений, сооружений или насаждений в другое место, земельный участок

передается после завершения работ по этому переносу. Если объектом изъятия является не весь земельный участок, закрепленный за прежним пользователем, а только часть его, изымаемая земля ограничивается в порядке землеустройства, фактическая передача изымаемой земли и находящегося на ней имущества производится после завершения землеустроительных действий.

Возбуждение спора об оценке какой-либо части изымаемого имущества не может служить основанием для приостановления фактической передачи этого имущества.

Право пользования землей у нового субъекта возникает после оформления и выдачи ему государственного акта (договора) на соответствующее право.

Кроме изъятия земель для государственных и муниципальных нужд, действующее законодательство допускает изъятие у пользователей земель излишков земельных участков, превышающих установленные размеры пользования в несколько раз, особенно после перехода к рыночным земельным отношениям.

Изъятие излишков возможно только в порядке перепланировки застроенных кварталов в зоне индивидуальной застройки согласно проекту планировки и застройки города (поселка).

В случае принудительного изъятия излишков большемерных земельных участков землепользователи получают возмещение убытков в таком же порядке, как и при изъятии земель для государственных и муниципальных нужд. Если на изымаемой части участка находятся какие-либо строения и насаждения, принадлежащие указанным субъектам, они имеют право по своему выбору либо перенести их на оставшуюся часть земельного участка, либо взыскать их стоимость с нового пользователя, к которому перейдет земля.

В случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, земельный участок или его часть по решению органов государственной власти могут быть изъяты для государственных и муниципальных нужд у собственника земельного участка в порядке, установленном законом, с возмещением убытков (реквизиция).

Лицо, у которого реквизированы земельный участок или его часть, вправе при прекращении действий обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, требовать по суду возврата ему этого земельного участка.

В случае невозможности возврата реквизированного земельного участка собственнику возмещается стоимость этого земельного участка.

В случаях, предусмотренных законом, земельный участок может быть безвозмездно изъят у собственника, владельца, пользователя, арендатора по решению суда в виде санкции за совершенные преступления или иные правонарушения (конфискация). Конфискация может быть произведена в административном порядке в случаях, предусмотренных ЗК РФ за следующие умышленные или систематические нарушения земельного законодательства:

1) загрязнение земель радиоактивными и химическими веществами, производственными отходами, сточными водами, заражение бактериально-паразитическими и карантинными вредными организмами, засорение сорными растениями;

2) невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель, охране почв от ветровой и водной эрозии, предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв, а также использование земель способами, приводящими к порче и уничтожению плодородного слоя почвы, природных ресурсов, археологических объектов и объектов истории-культурного наследия;

3) использование земель способами, приводящими к уничтожению или систематическому проведению иных природных ресурсов;

4) нарушение установленного режима использования земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного назначения, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению;

5) использование земель способами, приводящими к причинению вреда здоровью людей или созданию реальной угрозы причинения такого вреда;

6) неиспользование земельных участков сельскохозяйственного назначения в течение трех лет подряд и др.

В соответствии с ЗК РФ ограничение прав собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков в случаях возникновения государственных или муниципальных нужд устанавливается в соответствии с принятыми решениями о территориальном планировании использования земель, о зонировании земель, об установлении публичных сервитутов и в иных случаях, установленных законом.

Контрольные вопросы:

1. Понятие и общая характеристика вещных прав в земельном праве.
2. Право пожизненного наследуемого владения.
3. Право бессрочного (постоянного) пользования земельным участком.
4. Сервитуты.
5. Иные, кроме вещных прав, права на землю.
6. Аренда земель, использование земельных участков для изыскательских работ.
7. Основания и правовые последствия прекращения вещных и иных прав на землю.

## ГЛАВА 6 ДОКУМЕНТЫ, УДОСТОВЕРЯЮЩИЕ ПРАВА НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ. ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Гражданин или юридическое лицо, получившие в установленном законом порядке земельный участок в собственность, обязаны юридически документально удостоверить свою земельную собственность.

Указом Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 утверждена форма Свидетельства на право собственности на землю.\* Оно составляется в двух экземплярах, первый из которых выдается собственнику земельного участка, а второй хранится в органе исполнительной власти, выдавшем документ.

\*СААП РФ. 1993. №52. Ст. 5085.

Права граждан и юридических лиц – не собственников земельных участков юридически оформляются иными документами. Так, Правительство РФ 19 марта 1992 г. утвердило форму Договора аренды земель

сельскохозяйственного назначения и Договора временного пользования землей сельскохозяйственного назначения, каждый с тремя приложениями.

Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 1995 г. № 86 «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев» одобрены Рекомендации по подготовке и выдаче документов о праве на земельные доли и имущественные паи.

В Приложении № 1 дан примерный пакет документов (материалов) по выдаче свидетельств на право собственности на земельные доли и о праве на имущественные паи. Этим же постановлением Правительства РФ одобрены рекомендации о порядке распоряжения земельными долями и имущественными паями. В приложении № 1 указан Примерный договор аренды земельной доли. Примерный многосторонний договор аренды земельных долей и т. п.

Право юридических лиц на постоянное (бессрочное) пользование земельными участками, а граждан – на пожизненное наследуемое владение удостоверяется особым Государственным актом.

Распоряжение вице-мэра Москвы от 2 марта 1992 г. «Об аренде земли как основной форме земельно-правовых отношений в г. Москве» (вместе с Договором о предоставлении участка в пользование на условиях аренды).\*

\*См.: Сборник нормативных актов по земельному праву Москвы. М., 1998. С. 148.

Форма краткосрочного договора аренды в Москве утверждена 5 сентября 1994 г.

Земля приравнена действующим законодательством к недвижимому имуществу. В настоящее время принят Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ней».\*

\*СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

Государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права на землю. Оно может быть оспорено только в судебном порядке. Данная государственная регистрация – юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения права на недвижимое имущество в соответствии с ГК РФ.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним проводится учреждением юстиции по месту нахождения недвижимого имущества в пределах регистрационного округа. Данные права будут регистрироваться в Едином государственном реестре прав.\*

\*См.: Постановление Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. №219 «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним»//СЗ РФ. 1998. № 8. Ст. 963.

За осуществление государственной регистрации взимается плата, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1998 г. № 248 «Об установлении максимального размера платы за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и за предоставление информации о зарегистрированных правах».\* Этим постановлением установлено, что максимальные размеры платы за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним составляют: для физических лиц – 3-кратный установленный законом минимальный размер оплаты труда; для юридических лиц – 50-кратный установленный законом минимальный размер оплаты труда. Максимальный размер платы за государственную регистрацию прав на предприятие как имущественный комплекс и сделок с ним – 200-кратный установленный законом минимальный размер оплаты труда.

\*СЗ РФ. 1998. №9. Ст. 1121.

Максимальные размеры платы за предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество установлены: для физических лиц – 25% установленного законом минимального размера оплаты труда; для юридических лиц – установленный законом минимальный размер оплаты труда.

Максимальный размер платы за предоставление информации о зарегистрированных правах на предприятие как имущественный комплекс составляет 3-кратный установленный законом минимальный размер оплаты труда.

Права на недвижимое имущество, возникшие до момента вступления в силу названного федерального закона, признаются юридически действительными при отсутствии у них государственной регистрации, введенной по названному закону.

До введения нового порядка ведения государственного земельного кадастра, регистрация и оформление документов о правах на земельные участки и прочно связанную с ними недвижимость по единой системе на всей территории Российской Федерации осуществляли органы Государственного комитета РФ по земельной политике и его территориальные органы на местах.

Государственная регистрация прав на земельный участок осуществляется по месту расположения земельного участка и включает внесение в Государственный реестр (Поземельную книгу): сведений о лице, приобретающем право на земельный участок; описание земельного участка (категория земель, цель использования, виды угодий, площадь, доля в общем владении, границы, кадастровый номер и другие характеристики); сведений об условиях предоставления земельного участка, о сервитутах, об ограничениях и обременениях в его использовании; сведений о совершенных сделках и иных действиях по распоряжению земельным участком, сведений о наложении запрета на совершение сделок с земельным участком; решений уполномоченного органа о включении земельного участка в зону отчуждения для государственных и муниципальных нужд; иных сведений, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ.

Государственная регистрация сделок с земельными участками осуществляется при наличии плана земельного участка, являющегося предметом сделки. Она проводится в 10-дневный срок с момента поступления в орган регистрации всех необходимых документов о правах на земельный участок.

О произведенной государственной регистрации прав на земельный участок выдается удостоверение с указанием в нем даты и номера регистрационной записи, сведений о регистрации с указанием даты и номера регистрационной записи на документе, представленном для государственной регистрации.

Основанием для отказа в государственной регистрации прав на земельный участок или сделок с ним являются: отсутствие постановления органа исполнительной власти для решения органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка из государственных или муниципальных земель, договора, свидетельства о праве собственности на земельный участок, документа об оплате земельного участка в случае предоставления его из государственных и муниципальных земель за плату, других документов, предусмотренных федеральными законами о государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ней; прямой запрет на предоставление земельного участка из земель, изъятых из гражданского оборота или ограниченных в гражданском обороте; отсутствие в предоставленных документах сведений, предусмотренных Земельным кодексом РФ; наличие в органе государственной регистрации документов, свидетельствующих о наличии спора о принадлежности данного земельного участка; изменение Целевого назначения земельного участка с нарушением установленных правил; наличие в органе государственной регистрации постановления органа исполнительной власти об изъятии земельного участка; нарушение установленных норм общей площади земельного участка в результате сделки, отсутствие документа об уплате регистрационного сбора; наличие спора о границах земельного участка и его принадлежности подтверждается определением суда, арбитражного суда о принятии дела к производству либо документом, выданным органом, уполномоченным рассматривать указанные споры в административном порядке.

Законом определены документы о правах на земельные участки.

1. Предоставление земельных участков на любом праве гражданам и юридическим лицам из государственных и муниципальных земель, в том числе приватизация этих земельных участков, оформляется постановлениями уполномоченных органов исполнительной власти или решениями органов местного самоуправления и договорами, в которых устанавливаются права и обязанности сторон, правовой статус земельных участков, обременения, сервитута и основания для расторжения договора.

В законодательстве оговорена обязательность государственной регистрации прав на земельные участки.

Права граждан, юридических лиц, государства и муниципальных образований на земельные участки в целях их защиты и честного ведения дел подлежат государственной регистрации. Записи о правах и обязанностях собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков в документах государственной регистрации являются основными и правоустанавливающими в суде доказательствами.

Государство не гарантирует защиту и неприкосновенность незарегистрированных прав на земельный участок.

Закон устанавливает момент возникновения права на земельный участок. Право собственности и другое право граждан и юридических лиц на земельные участки, передаваемые из государственных и муниципальных земель возникают после установления границ на местности, составления планов и описей земельных участков и их государственной регистрации.

Активное формирование рынка земли требует его законодательного оформления.\*

\*См.: Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Развитие рынка земли: правовой аспект (Государство и право. 1998. №2. С. 50-58); А.В. Кузнецов. Федеральный закон о государственной регистрации прав на недвижимое имущество (Государство и право. 1998. №8. С. 90-97), см. так же: Кузнецов А.В., Герман Г. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (постатейный с премиением нормативных актов. М., 1998 г.).

Основой недвижимости является земельный участок. Статья 131 ГК РФ сформулировала основополагающие нормы о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Контрольные вопросы:

1. Каковы документы, удостоверяющие права на земельные участки?
2. Правовое значение государственной регистрации прав на земельные участки.

ГЛАВА 7

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СДЕЛОК С ЗЕМЛЕЙ

7.1. Понятие земельно-правовых сделок

Современная рыночная экономика предопределяет наличие рынка земли. Но введение рыночного оборота земли – процесс исключительно сложный и противоречивый и должен осуществляться на принципе приоритета земельно-правового регулирования, при котором отчуждение земельной недвижимости разрешается только в случаях, прямо разрешенных

земельным законодательством. Этот принцип, по мнению Н.И. Краснова и Г.В. Чубукова и др., должен быть основополагающим для земельного рынка России, который еще только начинает складываться и функционировать.

Современный оборот земли должен быть частно-публичным, поэтому его следует регулировать земельным законодательством на основе общих положений гражданского законодательства о сделках с землей.

Включение земли как недвижимости в гражданский оборот влечет за собой участие ее в сделках купли-продажи, аренды, мены, залога и т. п., а значит, и появление особого рода сделок – земельно-правовых.

Вопрос о земельно-правовых сделках недостаточно был разработан и в дореволюционном законодательстве, а уж современная земельно-правовая наука, недавно вышедшая из-под запретов монопольного положения государственной собственности на землю, имеет сплошные пробелы в разработке данной проблемы.

Земельно-правовые сделки имеют смешанный правовой режим, поскольку они одновременно регулируются и нормами гражданского, и нормами земельного права Российской Федерации.

В ст. 36 Конституции РФ сказано, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. ГК РФ в ч. 3 ст. 209 указывает, что перечисленные правомочия собственник земли и других природных ресурсов осуществляет в той мере, в какой их оборот допускается законом (ст. 129 ГК РФ).

В соответствии с ч. 2 ст. 1 ГК РФ граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своих интересах. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых, не противоречащих законодательству условий договора.

В земельном же праве руководствуются принципом, заложенным в ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, где земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Поэтому сделки с землей должны регулироваться на ином, чем в гражданском праве принципе, и совершаться собственниками только в отношении тех из них, которые разрешены земельным законодательством.

Частная собственность на землю предполагает существование земельного рынка. Каким ему быть?

Цивилистическое понимание земельного рынка – стихийная саморегулирующаяся сфера, живущая по законам свободной рыночной экономики. Однако с точки зрения здравого смысла очевидно, что закон обязан придать земельному рынку статус регулируемого, чтобы избежать в России формирования мафиозно-спекулятивных структур на земельном рынке. Поэтому государство должно взять на себя контроль за регулированием цен при заключении сделок с землей.\*

\*См.: Александров В.А. Землю снова выставляют на торги. Не только политические. // Российская газета. 2000 г. 2 марта.

Переход от командно-административной системы в регулировании земельных отношений к рыночным земельным отношениям сделал возможным применение методов правового регулирования гражданских отношений к сфере регулирования земельных отношений. Однако нормы гражданского права действуют в этой сфере не непосредственно, а в трансформированном виде, значительно преобразуясь, так как учитывают требования земельного законодательства. Поэтому нормы гражданского права соотносятся с нормами земельного права как общее с частным. При этом общей является норма гражданского права, а специальной – земельного права. При возникновении коллизии между нормами этих отраслей права преимущество получают нормы земельного права.

Высказанная в юридической литературе точка зрения о полной свободе земельного рынка в РФ не может быть признана правильной, так как при этом забывают, что земля является особым имуществом и оборот земли (особенно в отношении земель сельскохозяйственного назначения) должен осуществляться при строжайшем правовом регулировании земельным законодательством.

Так, если в 1996 г. в России было совершено 500 тыс. сделок с земельными участками, то в 1997 – их было уже более 800 тыс.\*

\*См.: Российские вести. 1997 г. 25 декабря.

В силу сказанного выше на сделки с землей распространяются общие и особенные правила, которые мы рассмотрим по отдельности.

Общие правила земельно-правовых сделок сводятся к следующему:

1. Земельно-правовая сделка может быть совершена только между правомочными субъектами, к числу которых могут быть отнесены:

а) дееспособные граждане, т.е. лица, достигшие восемнадцатилетнего возраста, не лишенные по суду дееспособности и не ограниченные в ней. В противном случае совершенная земельно-правовая сделка может быть оспорена в суде заинтересованным в этом лицом и признана незаконной со всеми вытекающими из этого последствиями.

К числу дееспособных граждан могут быть приравнены и лица, не достигшие совершеннолетия (восемнадцатилетнего возраста). В частности, ст. 21 ГК РФ признает полную дееспособность и за несовершеннолетними лицами, если они вступили в законный брак.

Граждане с 14-летнего возраста хотя и не являются совершеннолетними, тем не менее имеют право на совершение ряда сделок самостоятельно, все другие сделки совершаются подростками с письменного согласия своих законных представителей.

Если какая-нибудь из сделок, требующих такого согласия, уже совершится, а о ее разрешении подросток не позаботился, то она становится действительной только в случае письменного одобрения ее законными представителями гражданина (родители, усыновители или опекуны).

Согласно ст. 28 ГК РФ за несовершеннолетнего гражданина, не достигшего 14 лет, сделки могут совершать его представители (за исключением сделок, направленных на безвозмездное получение выгоды, не требующих нотариального удостоверения или регистрации (ст. 28 п. 2 ГК РФ));

б) организации, обладающие правами юридического лица, если их уставная правоспособность допускает совершение подобных сделок. Например, промышленное предприятие, в уставе которого не оговорено право выращивания сельскохозяйственной продукции, не может совершать земельно-правовые сделки по покупке сельскохозяйственных земельных угодий. Такое право может принадлежать лишь сельскохозяйственным предприятиям либо предприятиям, в уставе которых предусмотрена возможность осуществлять сельскохозяйственную деятельность наряду с промышленной.

2. Если земельно-правовая сделка осуществляется через представителей, то они должны быть:

а) дееспособными, т.е. совершеннолетними и не лишенными дееспособности в судебном порядке;

б) иметь надлежащие полномочия на совершение данной сделки (доверенность установленной формы с необходимой полнотой реквизитов; служебные полномочия представителя администрации предприятия и др.).

3. Земельно-правовая сделка обязательно предполагает активные (а не пассивные) действия субъектов этого правоотношения: подача оферты offerantом акцептанту; акцепт, подаваемый акцептантом offerantу в ответ на его оферту; регистрация сделки в местной администрации и т. п.

Пассивные действия (например, молчание) не могут служить основанием для заключения сделки, поскольку заключение земельно-правовых сделок предполагает по закону только активные действия.

4. Активные действия могут повлечь за собой заключение земельно-правовой сделки только в том случае, если они направлены на достижение определенной юридической цели. В частности, ст. 170 ГК РФ признает недействительной мнимую (ничтожную) сделку, совершенную лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия.

При этом следует различать волю субъектов земельно-правовой сделки и их действительное волеизъявление. Так, указанная статья ГК РФ определяет статус сделок в зависимости от воли и волеизъявления, подразделяя их на действительные и притворные. Если сделка совершена с целью прикрыть другую сделку, то применяются правила, относящиеся к той сделке, которую стороны имели в виду. Иначе говоря, если стороны маскируют сделку купли-продажи земельного участка сделкой мены, к примеру, земельного участка на имущество, то применяться должны правила сделки купли-продажи.

5. При заключении земельно-правовых сделок должна обеспечиваться свобода воли сторон, поскольку дефект этой воли является основанием для признания недействительности сделок по суду. Например, заинтересованным лицом может быть признана через суд недействительной земельно-правовая сделка, совершенная под влиянием заблуждения, имеющего существенное значение; обмана, насилия, угрозы; злонамеренного соглашения представителя одной стороны с представителем другой стороны и др. (ст. 178, 179 ГК РФ).

б. Земельно-правовая сделка не должна противоречить закону, поскольку признание ее незаконности влечет по суду признание ее недействительности с применением двойной реституции (возвратом сторонами друг другу всего полученного по сделке и возвращением их в первоначальное положение, существовавшее до сделки).

Законность сделки определяется по следующим направлениям:

а) по форме, т.е. по документальному оформлению ее. Как правило, сделки в земельных отношениях имеют регламентированную законом форму, преимущественно типовую. В частности, купля-продажа земельных участков гражданами осуществляется в форме купчей, подлежащей нотариальному заверению;\*

\*О порядке купли-продажи гражданами РФ земельных участков см. Постановление Правительства РФ от 30 мая 1993 г. №503 (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №13. Ст. 2114).

б) по процедуре заключения, нарушение которой может повлечь также незаконность сделки. Так, нотариально заверенная купчая на земельный участок гражданами подлежит регистрации в местной администрации. Однако, если данная последовательность нарушена и вначале осуществляется регистрация купчей, а потом ее нотариальное заверение, то это является основанием оспаривания ее в суде.

Местная администрация, которая осуществляет сделки по купле-продаже земельных участков, воспользовавшись правовым вакуумом в связи с отменой большей части статей действующего ныне ЗК РФ, сильно осложнила процедуру заключения этих сделок, поставив перед гражданами – собственниками земельных участков множество преград на пути осуществления их конституционного права по распоряжению принадлежащими им земельными участками, установив сложнейшую процедуру для его реализации.

Для того, чтобы убедиться, какого высочайшего уровня достиг бюрократизм, граничащий с абсурдом, достаточно перечислить множество различных справок и документов, которые необходимо представить гражданину, вздумавшему продать собственный земельный участок. Так, земельный комитет Ленинского района Московской области для осуществления подобного рода сделки затрачивает около 2-х месяцев, а за вызов представителей различных служб районного масштаба и получение

различных документов необходимо вносить установленные многочисленные поборы в больших размерах. Комитет определил предоставление следующих документов:

1) копии свидетельства на право собственности на земельный участок (предварительно для нотариальной конторы нужно получить от местной администрации справку о размерах земельного участка, об отсутствии арестов, запрещений на дом и земельный участок, судебного спора и задолженности по налогам с указанием о том, кто постоянно проживает по данному адресу);

2) протокола согласования границ земельного участка с соседями, который подписывается главой местной администрации, землеустроителем и собственниками смежных земельных участков;

3) справки о наличии на участке магистральных подземных коммуникаций, которая выдается районным архитектором;

4) справки из бюро технической инвентаризации о принадлежности домовладения с указанием площади земельного участка по землеотводным документам, с указанием оценки домовладения, общей полезной площади (в том числе жилой), износа основного строения, в том числе самовольно построенной общей полезной площади;

5) справки из бюро технической инвентаризации (БТИ) в нотариальную контору на предмет оформления купли-продажи с указанием места нахождения земельного участка, с указанием краткой характеристики домовладения, зарегистрированной в материалах БТИ на праве частной собственности; срок действия этой справки 10 дней.

После предоставления в земельный комитет всех указанных материалов тот посылает на место геодезиста (землеустроителя) для осуществления кадастровой оценки земельного участка. Для чего собственник земельного участка пишет заявление на имя председателя комитета по земельным ресурсам и землеустройству о подготовке кадастрового дела на принадлежащий собственнику земельный участок и выдает план, участка для оформления купли-продажи (дарения) земельного участка, гарантируя оплату этой процедуры.

Так, если кадастровая служба при измерении земельного участка найдет разницу между планом земельного участка БТИ более чем в 50 метров, этого будет достаточно, чтобы вновь вызывать БТИ для повторного составления плана и для повторного получения нового свидетельства о праве собственности на земельный участок. Спрашивается, при чем же здесь собственник земельного участка?

Стоимость всего земельного участка и каждого квадратного метра определяются, исходя из земельно-кадастровых карт, составленных много лет тому назад и почти не уточняющихся. Невольно возникает вопрос: зачем же вызывать геодезистов и снова платить деньги? Неудивительно, что при такой оценке земельных участков квадратный метр земли может стоить неодинаково. Здесь нет преград на пути к произволу;

в) по содержанию земельно-правовой сделки, в которой должны быть отражены существенные ее условия, а последние можно подразделить на установленные законом. Так, при продаже земельных участков в ходе приватизации государственных или муниципальных предприятий в плане приватизации должны быть отражены: ситуационный план земельного участка; данные об его границах, размерах, местоположении, экологических и инженерно-геологических условиях и др.

При переходе имущества в порядке наследования или дарения взимается специальный налог с этого имущества в соответствии с Законом РФ от 12 декабря 1991 г. «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения» с соответствующими изменениями и дополнениями.\*

\*Ведомости Верховного Совета РФ. 1992. №12. Ст. 593; №4. Ст. 118; №14. Ст. 486 СААП РФ; 1993. №50. Ст. 4861 СЗ РФ; 1995. №15. Ст. 346.

При совершении этих сделок необходимо знать, что если общая стоимость переходящего в собственность физического лица имущества превышает необлагаемый минимум (при наследовании он составляет 850-кратный минимальный размер оплаты труда, а при дарении 80-кратный), взимается указанный налог. Поэтому очень важно произвести правильную оценку имущества;

Государственная налоговая служба РФ в письме от 24 декабря 1993 г. № НП-4-02/200 «О налогообложении продажи земельных участков и других операций с землей» разъясняет, что с доходов, получаемых гражданами от продажи земельных участков или земельных долей уплачивается подоходный налог в установленных размерах;

устанавливаемые сторонами. Например, каждая из сторон вправе определить в качестве существенного условия земельно-правовой сделки состояние земельного участка в момент продажи; порядок передачи

проданного земельного участка; освобождения его от хранящихся на участке материалов и т. п.;

г) по продаваемому объекту. Например, согласно п. 2 Указа Президента РФ от 14 июня 1992 года №631' не подлежат продаже земли общего пользования в населенных пунктах (площади, улицы, проезды, дороги и т. п.);

земли заповедников, памятников природы, национальных природных и дендрологических парков, ботанических садов; земли оздоровительного и историко-культурного назначения; земли, предоставленные для ведения сельского хозяйства, использования и охраны недр; земли, зараженные опасными веществами и подверженные биогенному заражению и др.

Специальные правила земельно-правовых сделок заключаются в следующем.

1. Земельно-правовые сделки совершаются под контролем государства, полномочия которого осуществляют органы местной администрации, т.е. надведомственные органы. В частности, сделки купли-продажи и аренды земли подлежат обязательной государственной регистрации в едином государственном реестре учреждениями юстиции (п. 1. ст. 131 ГК РФ);\* сделки приватизации земельных участков приватизируемых предприятий через конкурс или аукцион осуществляются через комитеты по управлению имуществом и фонды имущества; договоры залога земельных участков подлежат нотариальному удостоверению и т. п.

\*Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 25. Ст. 1427. 2 СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594; см. также Постановление Правительства РФ от 1 ноября 1997 г. «О мерах по реализации указанного Федерального закона» // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5195; см. также Постановление Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. № 219 «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним\* // СЗ РФ. 1998. № 86. Ст. 963.

В соответствии с Федеральным Законом от 21 июля 1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» этот процесс определяется межведомственной комиссией, ею выдается заключение, которое подписывается десятью членами.

Для осуществления регистрации в каждом районе создана регистрационная палата.\*

\*См.: Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 238 «Об утверждении Положения о межведомственной комиссии по разработке мероприятий, связанных с деятельностью учреждений юстиции по регистрации права органов по учету объектов недвижимого имущества в системе государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1115.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним – юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с ГК РФ.

Государственная регистрация является единственным доказательством осуществления зарегистрированного права на недвижимое имущество, которое может быть оспорено только в судебном порядке.

2. Земельно-правовые сделки ограничиваются кругом субъектов, в который могут входить лишь лица, предусмотренные законом. В частности, субъектами сделок купли-продажи земли в России не могут быть иностранные физические и юридические лица, за исключением случаев, предусмотренных законом; при продаже участков собственникам приватизированных предприятий на конкурсной или аукционной основе участниками этих конкурсов (аукционов) могут быть только собственники приватизированных предприятий; собственником земли по результатам конкурса (аукциона) может быть лишь победитель его (лицо, наибольшим образом удовлетворившее конкурсные требования или предложившее в ходе торгов максимальную цену).

3. Земельно-правовые сделки ограничиваются видами земель, которые могут быть объектами этих сделок. В частности, не подлежат продаже при приватизации государственных и муниципальных предприятий земли, предоставленные для ведения сельского хозяйства, использования и охраны недр; земли, зараженные опасными веществами и подверженные биогенному заражению; земельные участки, находящиеся во временном пользовании и др.

4. Земельно-правовые сделки осуществляются по особой, предусмотренной законом форме, нарушение которой влечет за собой, с

одной стороны, возможное признание данной сделки недействительной, а с другой – возможность привлекать к ответственности лиц, виновных в нарушении этой формы и процедуры. Так, для выделения земли под ведение крестьянского (фермерского) хозяйства заинтересованные лица должны подать письменное заявление в местную администрацию, которая, в свою очередь, обязана в месячный срок выделить земельные доли заявителя-работника сельхозпредприятия и членов его семьи в натуре. С одной стороны, неподача заявления или досрочное (до истечения месячного срока) требование решения земельного вопроса не гарантировано законом к исполнению, а с другой – задержка сверх месячного срока с выделением земли влечет для виновных установленный законом штраф.

5. Земельно-правовые сделки регламентированы законодательством таким образом, чтобы посредством их обеспечивалось рациональное использование земель, вовлеченных в сферу этих сделок. Это достигается тем, что дополнительно к договорным обязательствам лица, получившие земельный участок по земельно-правовым сделкам, обязаны использовать его с соблюдением всех установленных правил: эффективно, рационально, в строго целевом назначении и т. п.

Правовое обеспечение земельно-правовых сделок осуществляется через механизм применения наказаний за нарушение договорных обязательств: расторжение сделок, условия которых нарушаются; взыскание убытков, причиненных нарушением договорных обязательств; иные неблагоприятные последствия. Рассмотрим их по отдельности.

Наказания за нарушение договорных обязательств (сделок в сфере использования земли) можно подразделить на законные (установленные действующим законодательством) и договорные (определенные договором).

Законные наказания выражаются в применении административной, уголовной и иной юридической ответственности за нарушение тех или иных условий договора. Так, административная ответственность наступает за самовольное строительство на арендуемом участке не предусмотренного договором объекта; загрязнение земель химическими или радиоактивными веществами; порчу и уничтожение плодородного слоя почвы и др.

Особенностью законных наказаний за нарушения отдельных условий земельно-правовых сделок является их применение государственными органами и должностными лицами в соответствии с Положением о государственном земельном контроле, нормами Кодекса об административных правонарушениях, УК и УПК.

Договорные наказания, в отличие от законных, применяются по инициативе одной из сторон земельно-правовой сделки в случаях, когда,

таковые предусмотрены договором и ситуация (основание применения данного наказания) соответствует диспозиции договорной санкции.

Договорные наказания за нарушение земельно-правовых сделок можно подразделить на следующие разновидности:

а) неустойка за нарушение договорных обязательств – денежная сумма, предусмотренная в земельно-правовом договоре за нарушение определенного вида договорных обязательств, как виновное, так и невиновное. Например, за несвоевременное внесение арендной платы за арендуемый земельный участок; нарушение порядка пользования арендатором земельным участком;

б) пеня за просрочку договорных обязательств. Отличается от неустойки главным образом характером действия. Если, например, неустойка применяется в виде однократного 3% штрафа за несвоевременное внесение арендной платы, то пеня – в виде 0,05% штрафа за каждый день просрочки внесения этой платы.

Договорные наказания могут применяться по двум основаниям:

а) по требованию потерпевшей стороны договора, если противоположная сторона согласна с предъявленными требованиями (решение дела на претензионном уровне);

б) по решению суда (арбитражного суда), если противоположная сторона не согласна с требованиями потерпевшей стороны.

Если условия земельно-правовых сделок нарушаются, то они подлежат расторжению, что предусматривается:

а) в законе, например, если подрядчик – мелиоративная организация допустила существенные отступления от условий договора о мелиорации земельного участка, то заказчик (собственник земельного участка) вправе потребовать расторжения данного договора и возмещения понесенных убытков;

б) в договоре с четким определением оснований, при которых возможно это расторжение. Например, обнаружение на проданном земельном участке загрязнений химико-бактериологическими веществами, которые невозможно было выявить при покупке участка, а продавец не предупредил об этом недостатке.

Взыскание убытков за нарушение договорных обязательств как правовое обеспечение земельно-правовых сделок осуществляется с соблюдением установленных законом следующих правил.

Убытки бывают двух видов: реальный ущерб и неполученные доходы. Реальный ущерб складывается из:

стоимости погубленных земельных угодий и связанных с ними природных и имущественных объектов. Например, участок в 0,5 га имел нормативную цену в 14 млн. рублей, а после залива его химическими отходами стал стоить 2 млн. рублей, т.е. на 12 млн. рублей меньше, что и составляет стоимость погубленного земельного угодья. Находившееся на этом участке вспомогательное деревянное строение стоило 6 млн. рублей, после залива химическими отходами участка, на котором оно построено, стало пригодным к использованию лишь на дрова, стоимость которых 1 млн. рублей, т.е. реальный ущерб составил 5 млн. рублей, а всего реальный ущерб, причиненный собственнику земельного участка химическими отходами, составил 17 млн. рублей;

дополнительных расходов, вызванных нарушением земельно-правовой сделки. Так, если продавец несвоевременно передал покупателю проданный земельный участок и в результате этого было запущено окультуривание его, повлекшее за собой потерю значительной части его окультуренных свойств, то дополнительными расходами здесь будут затраты покупателя по восстановлению той части свойств участка, которые утрачены именно из-за задержки передачи его в соответствии с земельно-правовой сделкой. Затраты на текущее поддержание окультуренного состояния угодья не должны относиться к дополнительным расходам.

Неполученные доходы в отличие от реального вреда выражаются не в утратах реально существующего объекта и не в дополнительных затратах на восстановление его, а в лишении возможности приумножения богатства при наличии реальных возможностей их получения.

В данном случае субъект земельно-правовой сделки пострадал не материально, а в части возможности дополнительного обогащения. Например, из-за задержки передачи проданного земельного участка продавцом покупателю последний не смог засеять данное земельное угодье и получить с него урожай, т.е. он не получил значительные доходы.

Соотношение взыскания неустойки, штрафа, пени со взысканием убытков предусмотрено законом в четырех основных вариантах:

1) штрафной вариант – неустойка взыскивается сверх стоимости причиненных убытков. В таком случае оба эти вида ответственности

автономны, но могут быть объединены в одном исковом требовании заявителя в суд;

2) зачетный вариант – неустойка включается в состав убытков, причиненных нарушением условий земельно-правовой сделки. В таком случае сумма взыскания с нарушителя ограничивается общей суммой убытков, а сам объем убытков определяется за минусом размера неустойки;

3) исключительный вариант – взыскание неустойки исключает взыскание убытков. Применительно к земельно-правовым сделкам он может быть предусмотрен только в договоре;

4) альтернативный вариант – взысканию за нарушение условий земельно-правовой сделки подлежат либо неустойка, либо убытки по выбору сторон. Такой вариант может быть предусмотрен только в условиях земельно-правовой сделки.

К числу иных неблагоприятных последствий как правовых средств обеспечения выполнения земельно-правовых сделок относятся возложение расходов по восстановлению нарушенных участков на нарушителей земельно-правовых сделок и взыскание с нарушителей неосновательно приобретенного имущества.

Отнесение расходов по восстановлению земельных участков на нарушителей земельно-правовых сделок применяется, если об этом прямо указано в законе. Так, самоуправно, в нарушение договора аренды, возведенное арендатором строение подлежит сносу за счет этого арендатора, на него же относятся и расходы, понесенные по приведению места строительства в прежнее состояние (уборка строительных материалов и мусора, восстановление плодородного слоя почвы на месте строительства и т. п.).

Взыскание неосновательно приобретенного имущества с нарушителя земельно-правовых сделок допускается при наличии двух обязательных условий:

1) нарушитель получил выгоду за счет контрагента по договору. Например, задержав возврат арендуемого сельхозугодья арендодателю, арендатор получил с него урожай, который должен являться собственностью уже арендодателя, за минусом расходов арендатора по выращиванию этого урожая;

2) эта выгода не имеет под собой достаточных оснований для признания ее в качестве принадлежности нарушителя. В частности, задержавший возврат земельного участка арендатор не имел юридических

оснований на присвоение выращенного урожая на участке, аренда которого прекращена; по условиям договора аренды он (арендатор) обязан немедленно возвратить участок арендодателю.

Неосновательно полученная выгода подразделяется на две разновидности:

1) неосновательно приобретенное имущество. Так, полученный арендатором урожай представляет собой неосновательно приобретенное имущество, т.е. обладаемый и ценный объект, на получение в собственность которого арендатор не имеет права;

2) неосновательно сбереженное имущество, выражающееся в двух формах:

а) в денежной форме, когда виновное лицо не понесло затрат, которые по закону должно и могло понести. Например, если арендодатель в указанном случае самовольно отберет у арендатора урожай, выращенный последним после окончания договора аренды, то при этом получит неосновательное сбережение – расходы на выращивание, которые он понес, оцениваемые только в денежной форме;

б) в натуральной форме, когда виновное в нарушении земельно-правовой сделки лицо не возвратило имущества по принадлежности и использует его в своих целях. В частности, к такому случаю можно отнести невозврат арендатором трактора, полученного от арендодателя по договору аренды земельного участка; невозврат удобрений, излишне взятых под видом исполнения договорных обязательств; присвоение мелиорантов, которые арендатор должен был вносить в почву для повышения ее плодородия, но не вносил, а присвоил себе и т. п.

По правовому содержанию земельно-правовые сделки можно подразделить на три основных вида: правоустанавливающие, правоизменяющие и правопрекращающие.

Правоустанавливающие сделки создают между субъектами правовые отношения, которых между ними не было до заключения этой сделки. Например, заключение сделки аренды земельного участка, являющейся длительным и сложным правоотношением между арендодателем и арендатором.

Правоизменяющие сделки являются юридическим фактом, изменяющим содержание и характер правоотношений, существовавших между субъектами до их заключения. Такими сделками являются, например, залог земельного участка арендодателем арендатору в обеспечение займа

денежных средств у последнего. В результате уже существовавшие по договору аренды арендные отношения дополняются залоговыми, изменяющими частично содержание первых.

Правопрекращающие сделки являются юридическим фактом, прекращающим существовавшие до их совершения правоотношения в сфере использования земель. К числу их можно отнести куплю-продажу земельного участка, при которой происходит прекращение права собственности одного лица с передачей его другому лицу.

В «чистом» виде указанные разновидности сделок редко встречаются, поскольку каждая сделка содержит в себе практически все три элемента: правообразующий, правоизменяющий и правопрекращающий. Например, при заключении договора аренды одновременно срабатывает правообразующий фактор (создаются арендные правоотношения), правоизменяющий фактор (собственник ограничивается во владении, пользовании и распоряжении сданным в аренду земельным участком, поскольку закон запрещает ему вмешиваться во внутривладельческую деятельность арендатора) и правопрекращающий фактор (собственник земельного участка лишается возможности лично осуществлять хозяйственную эксплуатацию сданного в аренду участка на период действия договора аренды).

Наконец, квалифицирующим фактом земельно-правовых сделок является то обстоятельство, что они всегда складываются по поводу конкретных земельных участков. Например, не может быть отнесен к земельно-правовой сделке договор контрактации сельскохозяйственной продукции, поскольку его объектом является не земельный участок, а выращенная на нем продукция.

При этом земельный участок должен быть непосредственным объектом сделки, только при таком условии данную сделку можно отнести к числу земельно-правовых. Так, является земельно-правовой сделкой купля-продажа, аренда, залог земельного участка, обмен земельными участками или обмен участка на имущество и др. Нельзя отнести к земельно-правовой сделке договор подряда на строительство тех или иных объектов, договор хранения минеральных удобрений на тех или иных земельных площадях, договор о совместной деятельности по созданию растениеводческого предприятия и т. п., поскольку в этих сделках хотя и участвуют земельные участки, однако они являются не прямым, а косвенным объектом.

Подводя итог изложенному, можно сделать вывод о том, что к земельно-правовым сделкам относятся добровольные волевые действия правомочных субъектов земельных правоотношений, складывающихся по

поводу земли, правомерные и направленные на возникновение, изменение и прекращение земельных прав и обязанностей.

Все земельно-правовые сделки производны от института земельной собственности, поскольку только собственнику предоставлено право по своему усмотрению осуществлять правомочия по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, находящимися в его собственности.

В силу этого все земельно-правовые сделки целесообразно квалифицировать как сделки, влекущие за собой смену собственника на земельный участок, и не влекущие такой смены.

В ГК РФ обстоятельно регулируются сделки с землей наряду с другим имуществом. Сделкам с землей уделено внимание и в земельном законодательстве. Невольно возникает вопрос о том, нормами какой отрасли права должны регулироваться сделки с землей.

Как известно, ГК РФ обстоятельно регулирует основную массу имущественных отношений, не учитывая специфики земли как особого рода имущества. Нормы же земельного права выполняют роль специального регулирования земельных отношений.

При возникновении коллизий между нормами общими и специальными применяются последние, то есть нормы земельного права должны иметь приоритет перед нормами гражданского права. Однако имеющие место пробелы земельного законодательства в регулировании сделок с землей должны восполняться за счет норм гражданского законодательства которое разработано значительно фундаментальнее, так как имеет более давнюю историю, чем земельное право. Нормы же земельного права будут регулировать только те вопросы, которые вытекают из особого характера земельных отношений и лишь при наличии пробелов в нем можно привлекать нормы ГК РФ.\*

\*См.: Жариков Ю.Г. Различные сферы действия земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений // Государство и право. 1996. №2. Ст. 54.

7.2. Земельно-правовые сделки, влекущие за собой смену собственника земельного участка

Согласно земельному законодательству РФ к числу сделок, влекущих за собой смену собственника земельного участка, можно отнести сделки

купли-продажи земельных участков, земельных долей, обмена земельных участков и земельных долей, дарения земельного участка (ст. 572-582) ГК РФ), а также договоры купли-продажи земельной недвижимости собственниками приватизированных предприятий или гражданами и их объединениями для предпринимательской деятельности, поскольку при них всегда происходит смена собственников земли на другое имущество (ст. 554-557 ГК РФ).

К подобного рода сделкам относится также наследование земельных участков и земельных долей. В случае смерти гражданина право собственности на принадлежащие ему земельный участок или земельную долю переходит к другим лицам в соответствии с завещанием или законом. Собственник земельного участка или земельной доли вправе передать их гражданину, юридическому лицу, а также государству по договору дарения, в качестве вклада. Граждане и юридические лица, являющиеся собственниками земельных участков и земельных долей, вправе передавать (вносить) земельный участок, а также земельную долю в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ в качестве пая в производственные и потребительские кооперативы с утратой этими гражданами и юридическими лицами права собственности на данные земельные участки и земельные доли.

Сделки с землей регулируются нормами ЗК, ГК РФ федеральных законов, с учетом особенностей, установленных законодательством о недрах, об охране окружающей среды, водным, лесным и иным специальным законодательством.

При совершении сделок с землей самовольное изменение целевого назначения земельных участков не допускается. Это можно сделать только в порядке, установленном законодательством. Совершение сделки с земельным участком возможно только при отсутствии земельного спора о принадлежности данного земельного участка.

Не допускаются сделки с земельным участком, если они приводят к нарушению агротехнических, градостроительных, экологических, санитарных, противопожарных и иных специальных требований (норм, правил и нормативов) или к невозможности соблюдения целевого назначения земельного участка и условий его разрешенного использования.

В ЗК наряду с общими правилами продажи земельных участков и земельных долей закреплены особенности продажи земельных участков сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности, а также земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий.

Земельные участки, переданные гражданам в собственность для ведения садоводства, животноводства, индивидуального жилищного, дачного и гаражного строительства, а также приусадебные земельные участки могут продаваться и приобретаться без изменения целевого назначения с совместно созданной на них другой недвижимостью.

В случае продажи приусадебного, садового или дачного земельного участка его собственник не может оставить за собой сверхнормативную неприватизированную часть земельного участка, и она переходит к покупателю на том же праве. Покупатель может приватизировать ее в установленном порядке.

Доходы от продажи незастроенных и неосвоенных земельных участков, находящихся в частной собственности менее пяти лет, подлежат прогрессивному налогообложению в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Другие правила купли-продажи земельных участков регулируются гражданским законодательством.

«Типовой договор купли-продажи земельного участка при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленного гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности» утвержден Государственным комитетом РФ по земельной реформе и земельным ресурсам и Государственным Комитетом РФ по управлению государственным имуществом 10–11 августа 1992 г.

Говоря о регистрации прав на земельную недвижимость, необходимо использовать Указ Президента РФ от 11 декабря 1993 г. «О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость»,\* в котором говорится о правах на земельный участок и прочно связанную с ним недвижимость.

\*САПП РФ. 1993. № 50. Ст. 4868.

По договору купли-продажи продавец земельного участка обязуется в установленном законом порядке передать земельный участок в собственность покупателю, а покупатель обязуется в установленной законом форме принять этот участок и оплатить за него определенную сделкой денежную сумму. При этом расходы, возникающие при оформлении земельно-правовой сделки купли-продажи, стороны распределяют между собой по взаимной договоренности (ст. 549 ГК РФ).\*

\*См.: Указ Президента РФ от 7 декабря 1993 г. №2118 «О налогообложении продажи земельных участков и других операций с землей» // СААП РФ 1993. №50. Ст. 4861.

При продаже земельного участка стороны не вправе изменять целевое назначение его, за исключением случаев, предусмотренных законом, а поэтому покупатель может использовать купленный земельный участок только в соответствии с теми целями, которые закреплены в документе, определяющем правовой режим этого участка.

Кроме того, независимо от целевого назначения покупатель обязан использовать купленный участок в соответствии с требованиями закона:

эффективно использовать землю, повышать ее плодородие, не допускать ухудшения экологической обстановки на земельном участке в результате своей хозяйственной деятельности и т. п.

Перед началом совершения земельно-правовой сделки у сторон возникают информационные права и обязанности, т.е. потребность в сведениях о «чистоте» права собственности продавца на продаваемый им земельный участок (нет ли на этот участок прав третьих лиц, надлежаще и законно ли само право собственности у собственника на этот участок), о правоспособности и дееспособности сторон по совершению данной земельно-правовой сделки и др.

Нарушение информационных обязанностей влечет для нарушителя дополнительные обязанности. В частности, если третье лицо по основанию, возникшему до продажи земельного участка, предъявит к покупателю иск об изъятии этого участка, то покупатель обязан привлечь продавца к участию в деле, а продавец обязан вступить в это дело на стороне покупателя.

Непривлечение покупателем продавца к участию в деле освобождает продавца от ответственности перед покупателем, если продавец докажет, что, приняв участие в деле, он мог бы предотвратить изъятие проданного участка у покупателя.

Если в силу решения суда проданный земельный участок изъят у покупателя, продавец обязан возместить покупателю понесенные им убытки.

Земельно-правовые сделки купли-продажи земельных участков осуществляются двумя основными путями: путем свободной продажи и путем продажи земли через конкурсные или аукционные торги. Последнее применяется лишь в случаях, когда действующее законодательство содержит прямое указание на данный способ осуществления сделки.

Если при свободной купле-продаже юридическое значение имеет свободное волеизъявление двух сторон – покупателя и продавца, то при аукционно-конкурсной продаже господствующей является воля покупателя – победителя данного конкурса (аукциона). При этом воля продавца земельного участка, выставившего его на конкурс (аукцион), теряет юридическое значение, и он не вправе в одностороннем порядке изменить условия данного конкурса (аукциона) и его последствия.

Процедура аукционно-конкурсной продажи земельных участков значительно жестче процедуры свободной продажи земельных участков, поскольку если нарушения первой являются основанием к признанию торгов недействительными, то нарушения второй признать таковыми основаниями практически невозможно.

Процедура свободной продажи земельных участков усложняется, если продается доля в объединенном земельном массиве, принадлежащем нескольким земельным собственникам, поскольку при продаже доли общей собственности другому лицу остальным участникам общей долевой собственности предоставляется право преимущественной покупки продаваемой доли. Следовательно, нарушение процедуры выявления волеизъявления сособственников на покупку продаваемой доли может быть признано судом по иску любого из них основанием для признания сделки купли-продажи земельного участка недействительной.

Из этого правила исключение предусмотрено для собственников земельных паев – бывших работников колхозов и совхозов, которые вправе продавать выделенный им в соответствии с законом земельный пай другим лицам без согласия трудового коллектива и администрации данных предприятий.\* Однако данное исключение носит временный, исторически обусловленный характер, поскольку направлено на осуществление аграрной реформы в сельском хозяйстве России, выражающейся в обеспечении равноправного развития всех форм собственности и хозяйствования в сфере сельского хозяйства.

\*Постановление Правительства РФ от 4 сентября 1992 г. (с изм. от 11 декабря 1992 г.) «Положение о реорганизации колхозов, совхозов и

приватизации государственных Сельскохозяйственных предприятий» // САПП РФ. 1992. № 12. Ст. 931; № 25. Ст. 221.

Процедура свободной продажи земли зависит от того, находился ли продаваемый земельный участок в чьей-либо собственности или он выделяется из земельного массива (земель запаса) и продается впервые (например, местной администрацией). В последнем случае процедура продажи дополняется землеустроительной процедурой (отвод участка в натуре на местности, установление границ его, составление документа, определяющего целевое назначение участка, и т. п.

Наконец, процедура свободной продажи земельных участков зависит от того, кто является продавцом его. Если продавец – местная администрация, то процедура усложняется подачей и рассмотрением заявления покупателя о продаже земельного участка, процедурой коллегиального и по отделам администрации рассмотрения заявления, принятием решения о продаже, на основе которого и оформляется купчая на продаваемый земельный участок.

Поскольку земля является недвижимостью, то, как правило, продажа земельного участка осуществляется совместно с продажей построенных на нем строений, сооружений, коммуникаций и других недвижимых объектов, сделки с которыми урегулированы общими нормами гражданского права. В силу этого процедура продажи земельных участков с находящимися на них, к примеру, жилыми домами включает в себя одновременную процедуру оформления и имущественной, и земельно-правовой сделок.

Юридическое оформление земельно-правовых сделок по купле-продаже земельных участков не всегда совпадает с фактической реализацией этой сделки, поскольку земля – не вещь, которую продавец может завернуть в бумагу и отдать покупателю. Процесс передачи проданного участка занимает определенную часть времени и связан с осмотром, приведением в оговоренное сделкой купли-продажи состояние земли. Покупатель вправе, если это состояние не соответствует оговоренному в сделке, требовать от продавца приведения продаваемого участка в состояние, соответствующее договору купли-продажи земельного участка.

Продавец не вправе задерживать исполнение законного требования покупателя, поскольку за каждый день задержки передачи земельного участка в требуемом состоянии покупатель вправе взыскивать с продавца убытки.

Наконец, покупатель вправе сам за счет своих средств привести купленный земельный участок в оговоренное сделкой состояние со взысканием через суд с продавца стоимости понесенных расходов и убытков, которые возникли за период нахождения участка в ненадлежащем состоянии.

При обнаружении в проданном земельном участке недостатков, которые не оговорены продавцом, и обнаружение которых было невозможно установить обычным путем (заражение участка бактериальными, химическими и иными веществами), продавец вправе потребовать либо уменьшения покупной цены, либо возмещения расходов, затраченных на мероприятия по очистке участка, либо по суду расторжения договора купли-продажи этого участка.

Основным признаком, отличающим земельно-правовые сделки купли-продажи земельного участка от схожих сделок мены земельного участка, является использование в качестве платежа за участок денежных сумм, а не имущества или иных объектов (ст. 567–571 ГК РФ).

Налогообложение подобных сделок осуществляется в соответствии с Законом РФ «О государственной пошлине» от 9 декабря 1991 г. (в редакции Федерального закона от 31 декабря 1995 г. № 226 от 20 августа 1996 г. № 118).

Мена земельного участка как земельно-правовая сделка может выражаться в двух основных формах: в виде обмена земельными участками и обмена земельного участка на какое-либо имущество.

В обоих случаях стороны данной земельно-правовой сделки выступают одновременно в двух ролях: в качестве продавцов передаваемых в обмен земельных участков и иного имущества и в качестве покупателей получаемых на обмен объектов. Например, если гражданин обменивает принадлежащий ему на праве собственности земельный участок на автомобиль, являющийся собственностью организации, то гражданин в таком случае выступает продавцом участка и покупателем автомобиля, а организация – продавцом автомобиля и покупателем земельного участка.

Обмен земельными участками между субъектами земельно-правовой сделки может иметь следующие варианты:

а) обмен равнозначный, т.е. обмениваются земельные участки одинаковой площади, качества, стоимости и т.п. В таком случае сделка осуществляется наиболее простым путем – через регистрацию ее в местной администрации и переоформление свидетельств о праве собственности на землю;

б) обмен неравнозначный, т.е. обмениваются земельные участки разной площади и стоимости. В таком случае происходит смешанная земельно-правовая и имущественная сделка, при которой одна из обменивающихся сторон, меняющая меньший по площади и низший по ценности земельный участок на больший по площади и высший по ценности и качеству, доплачивает другой стороне компенсацию, денежную или имущественную. Данная сделка имеет двойственную природу и оформляется по двум направлениям: переоформляются права собственности на обмениваемые земельные участки, и заключается отдельный договор на компенсацию имуществом или деньгами стороне, предоставившей к обмену более ценный земельный участок.

Право свободного обмена земельными долями предоставлено бывшим работникам колхозов и совхозов, получившим свой земельный пай вместе с имуществом.

Свобода воли сторон при обмене земельными участками ограничена следующими обстоятельствами:

а) целевым назначением земельных участков. Если совершается обмен пастбища на пашню, то новый приобретатель пастбища не вправе переводить его в пашню без изменения юридического статуса этого участка в установленном законом порядке;

б) местонахождением земельного участка и наличием соседствующих с ним объектов. Так, новый собственник не вправе осуществлять сельскохозяйственное освоение приобретенного участка, если это наносит экологический вред соседним объектам (памятникам природы, заповедным местам, местам обитания дикой фауны и т. п.);

в) правоспособностью субъектов земельно-правовых сделок. Например, если в уставе организации, получившей земельный участок в обмен на автомобиль, не записано право ведения сельхозпроизводства, то она не вправе приобретать такой земельный участок, как пахотный, пастбище, сенокос и т.п.

В результате обмена земельными участками не должны нарушаться структуры земельных угодий сельскохозяйственных предприятий, вноситься неудобства в систему землепользования и т.п. Поэтому регистрация обмена земельными участками должна происходить в местной администрации, которая и дает разрешение на обмен. Незаконный и необоснованный отказ в разрешении на обмен и регистрацию обмена земельными участками может быть обжалован в суд.

С переходом к новому приобретателю прав на купленный (приобретенный путем обмена) земельный участок к нему переходят права и обязанности, вытекающие из целевого назначения этого участка, однако не переходят правомочия, принадлежавшие прежнему владельцу. Так, если прежний собственник земельного участка обязан был вести борьбу с сорняками на данном участке и задолжал крупную сумму мелиоративной организации за проведение ирригационных работ на участке, то на нового приобретателя переходят лишь обязанности по борьбе с сорняками, но не переходят долги предшественника.

Изменение правоспособности стороны земельно-правовой сделки может повлечь за собой и изменение возможностей в использовании земельных участков. Например, любым организациям запрещается выращивание наркотикосодержащих культур. Однако если по уставу государственной организации ей предоставлено такое право, то такая организация – новый приобретатель земельного участка – вправе использовать сельхозугодье для этого нового целевого назначения.

Вместе с тем возможное изменение в использовании земельного участка не может выходить за пределы его целевого назначения, определенного в свидетельстве на право собственности. Так, недопустимо использование сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных целей, поскольку такое отступление, если даже оно и соответствует уставу нового приобретателя земельного участка – предприятия, выходит за рамки целевого назначения этого участка.

Подводя итог рассмотренному, можно сделать следующие выводы:

1. Основными видами земельно-правовых сделок, влекущих за собой смену собственника земельного участка, являются купля-продажа, дарение и мена, наследование земельных участков и земельных долей, а также передача земельных участков и земельных долей в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ, в качестве пая в кооператив; эти отношения урегулированы гражданским законодательством с учетом особенностей, предусмотренных нормами земельного законодательства.

2. Сделки по приобретению земельных участков не влекут изменения их целевого назначения; оно может быть изменено лишь в установленном законом порядке.

3. Сделки по приобретению земельных участков путем купли-продажи, мены, наследования и др. осуществляются по особой процедуре с обязательной их регистрацией в местной администрации.

4. Форма сделок по приобретению земельных участков является квалифицированной письменной (заверяется нотариально, осуществляется по типовой форме).

7.3. Земельно-правовые сделки, не сопровождающиеся сменой собственника земельного участка

Основные виды сделок в сфере использования земель, которые не влекут за собой смены собственника земельного участка, – это договоры аренды, договоры залога земельных участков, залог права аренды земельного участка и права на земельную долю, а также доверительное управление недвижимым имуществом (ст. 1012-1026 ГК РФ).

Под арендой земельных участков понимается урегулированная нормами гражданского (ст. 606-625 ГК РФ) и земельного законодательства земельно-правовая сделка, основными признаками которой являются:

1) срочность, выражающаяся в передаче земельного участка на определенный в договоре аренды срок. Этим арендные отношения отличаются от правоотношений, основанных на праве пользования землей, срок которых не был оговорен в земельном законодательстве;

2) возмездность, поскольку существенным условием любого договора аренды является арендная плата за арендуемые объекты, которую пользователь данным объектом (арендатор) обязан уплачивать собственнику (арендодателю);

3) целевой характер, определенный договором аренды земельного участка. В случае нарушения данного договора может наступить ответственность вплоть до расторжения его. В силу этого арендуемый земельный участок имеет двойной целевой статус: определенный согласно кадастровой документации государственными органами, регулирующими земельные отношения, и определенный арендодателем в договоре аренды, подписанном сторонами. Например, по земельно-кадастровой документации арендуемый участок определен в качестве пахотного (т. е. на нем можно выращивать любые сельскохозяйственные культуры), арендатор же в договоре аренды, подписанном сторонами, сузил целевое назначение участка, разрешив использовать его лишь для выращивания зерновых культур;

4) самостоятельная хозяйственная деятельность арендатора, выражающаяся в запрете арендодателю вмешиваться в деятельность арендатора, если он не нарушает условия договора. Незаконное вмешательство влечет за собой право арендатора и обязанность арендодателя возместить причиненные незаконным вмешательством убытки в хозяйственной деятельности.

Приводя в систему перечисленные признаки, можно сформулировать земельно-правовую сделку по аренде земли, как срочное, возмездное и целевое использование земли арендатором для самостоятельного ведения хозяйства на ней в рамках договора аренды.

Особенностью договоров данного вида является сохранение, за арендодателем титула собственника, а значит и всей полноты ответственности за состояние арендуемого земельного угодья. Лишь при защите нарушенных земельных прав арендатор вправе выступать от имени собственника земельного участка, в том числе и без доверенности, если его действия ограничиваются рамками законной защиты.

Поскольку арендатор не собственник земельного участка, а всего лишь срочный пользователь им, то налоговое бремя несет на себе арендодатель – собственник земельного участка.

Исходя из принципа стабильности земельных отношений, закон предоставляет право арендатору, надлежащим образом выполняющему свои договорные обязательства, преимущественное, по отношению к другим лицам, право на возобновление арендных отношений на следующий срок. В результате этого срочный договор аренды при надлежащем исполнении арендатором своих договорных обязанностей может длиться неопределенное время.

Основные обязанности сторон по договору аренды земельных участков сводятся к следующему:

1. Арендодатель обязан передать арендатору земельный участок. В этом случае арендодатель обязан обеспечить две группы своих обязанностей:

а) своевременно осуществить передачу земельного участка в аренду арендодателю. Если по вине арендодателя задержана передача участка арендатору, то последний вправе взыскать с первого через суд неполученные задержкой передачи земли доходы. Так, если запланированная в мае передача участка осуществлена лишь в середине июня, то неполученные доходы составят тот урожай, который мог бы получить арендатор при своевременной посадке овощей на сданной в аренду земле;

б) передать в аренду арендатору земельный участок в надлежащем состоянии, т.е. в состоянии не хуже оговоренного в договоре (уровень плодородия по кадастровой оценке; чистота, отсутствие захламления; отсутствие помех и непредусмотренных договором сооружений на данном земельном угодье и др.).

2. Арендатор обязан надлежаще использовать земельный участок в соответствии с договором аренды земли, а именно:

а) соблюдать целевое назначение его по кадастровой документации и дополнительные обязанности, определенные в договоре аренды;

б) соблюдать общие требования земельного законодательства, предусматривающие такие обязанности, как повышение плодородия почв и охрана земель, обеспечение и поддержание экологического благополучия на арендуемом земельном участке, соблюдение норм предельно допустимых концентраций вредных веществ в почвенном слое земли и др.;

в) соблюдать специальные требования арендного законодательства. В частности, не допускать субаренды земельного участка другими лицами без согласия арендодателя, если иное не предусмотрено договором аренды.

3. По окончании договора аренды арендатор обязан возвратить арендуемые земли. Земельный участок должен быть возвращен в состоянии, не худшем, чем оговорено в договоре. При этом, если арендатор произвел улучшение плодородия почв и другие мелиоративные улучшения арендуемых земель, то он вправе претендовать на возмещение понесенных расходов, поскольку к этим расходам его понуждало действующее законодательство.

Помимо перечисленных основных обязанностей по договору аренды земли могут возникать и дополнительные права и обязанности, как оговоренные законом, так и предусмотренные в договоре. Например, право выкупа арендуемого земельного участка, оговоренное как в тексте договора, так и в дополнительных соглашениях; действия сторон в случае продолжения договорных отношений и по истечении срока договора аренды; соотношение аренды земли и права пользования природными объектами, расположенными на ней, и т. п.

Если в ходе осуществления сделки по аренде земельного участка арендодатель объявит себя банкротом, обращение по его долгам на арендуемый земельный участок не допускается, т.е. арендатор не обязан нести на себе бремя материальной ответственности за хозяйственные и иные промахи арендодателя.

Не обязан страдать арендатор и в случае смены собственника земельного участка – арендодателя. Новый арендодатель обязан точно выполнять условия договора аренды, заключенного предшественником, под страхом ответственности за его несоблюдение.

Использование земельных участков всегда связано с повышенным хозяйственным риском (подверженность стихийным природным силам, непредсказуемость природно-климатических изменений и т.п.). В силу этого риск случайной порчи земельного участка (гибели плодородного слоя земли) лежит на арендодателе как собственнике земельного участка, если в договоре стороны не предусмотрели иные правила.

Вместе с тем любые виновные ухудшения земельного участка лежат на ответственности арендатора, который обязан возместить их полностью, если договором не установлено иное.

Арендатор, как уже отмечалось, свободен в своей хозяйственной и уставной деятельности в ходе осуществления аренды земельного участка, и эта свобода выражается в трех основных положениях:

1) в запрете арендодателя вмешиваться в деятельность арендатора, если она не противоречит:

а) условиям договора аренды земельных участков. Например, если договором аренды не предусмотрена возможность самостоятельной субаренды земельного участка, то арендодатель вправе пресекать самоуправные действия арендатора, сдающего арендуемый участок в субаренду третьим лицам без предварительного разрешения арендодателя;

б) требованиям действующего законодательства. Так, арендодатель вправе требовать от арендатора осуществлять мероприятия по повышению плодородия почв и обеспечению надлежащей экологической обстановки на арендуемом участке даже и в том случае, если это не предусмотрено договором, поскольку закон устанавливает данное требование в качестве всеобщей обязанности всех арендаторов земли;

2) в праве арендаторов вносить свои арендные права и арендуемый земельный участок в товарищества и иные предприятия коллективной формы собственности в качестве своего пая (доли), если это не запрещено по условиям договора аренды. Например, внесение арендуемого участка в качестве доли в товарищество с ограниченной ответственностью, занимающееся производством сельскохозяйственной продукции;

3) в праве арендаторов земельных участков объединяться в ассоциации, союзы и другие объединения.

Если иное не установлено договором, арендатор вправе сдавать в залог арендуемый участок для получения, например, ссуд для ведения хозяйственной деятельности на этом участке.

Залог как одна из форм земельно-правовой сделки представляет собой способ обеспечения обязательства, при котором кредитор-залогодержатель в случае неисполнения должником обязательства приобретает право на получение удовлетворения за счет заложенного имущества (в нашем случае – земельного участка) преимущественно перед другими кредиторами за изъятиями, предусмотренными законом (ст. 1 Закона «О залоге»).

Правовое регулирование залога земельных участков осуществляется общим законодательством (Законом «О залоге», нормами гражданского законодательства) и специальным законодательством (законом о залоге отдельных видов объектов, в том числе и земли – Федеральный Закон РФ от 21 июля 1998 года «Об ипотеке, залоге, недвижимости»).\*

\*СЗ РФ. 1998. №29. Ст. 3400.

Земельно-правовые сделки залога земельных участков возникают либо в силу договора, либо в силу закона, и если для договора залога применяются общие правила гражданско-правовых сделок с учетом особенностей, предусмотренных земельным законодательством, то закон, предусматривающий возникновение залога, должен содержать указание на то, в силу какого обязательства и какое именно имущество должно признаваться находящимся в залоге.

При возникновении отношений залога в земельно-правовых сделках могут быть два варианта исполнения: заложенный участок остается у собственника или земельный участок передается залогодателю. Однако в обоих случаях титул собственника сохраняется за собственником-залогодателем, что и дает основание отнести данную сделку ко второй группе сделок.

Собственник-залогодатель сохраняет право распоряжения заложенным земельным участком в пределах, ограниченных рамками договора залога, в том числе осуществлять и последующий залог его, если это не запрещено договором или законом.

Последующий залог уже заложенного земельного участка осуществляется с соблюдением следующих правил:

а) необходимо соблюсти разрешения, установленные имеющимся первоначальным договором залога или законом. Так, при вторичном залоге разрешение (отсутствие запрета) должно быть оговорено в договоре о

первоначальном залоге; при залоге, совершаемом в отношении одного и того же имущества третьим лицам – оговорка должна содержаться (запрет на третий залог отсутствовать) в первом и втором договоре залога и т. п.;

б) залогодатель должен сообщить новому залогодержателю сведения о предыдущих залогах. При этом предприятие – собственник земельного участка, являющееся залогодателем, обязано вести книгу записи залогов, куда запись вносится не позднее десяти дней со дня возникновения залога, и предоставлять ее для ознакомления любому лицу, заинтересованному в получении данной информации;

в) требования залогодержателей (кредиторов) в случае невыполнения залогодателем договорных обязательств (невыплата взятого под залог кредита и т. п.) удовлетворяются в порядке очередности, т.е. вначале удовлетворяются требования первого кредитора, затем из оставшейся суммы второго и т. д.;

г) наряду с удовлетворением залогодержателем своих требований из заложенного имущества, договор залога может содержать и положения о неустойке за нарушения договорных обязательств, которая взыскивается кредитором сверх предусмотренной залогом суммы;

д) если заложенный земельный участок передавался залогодержателю в период залоговых отношений, то необходимые издержки по содержанию заложенного имущества залогодержатель вправе взыскивать с залогодателя сверх залоговой суммы и неустойки за нарушение залоговых обязательств;

е) дополнительно к перечисленным расходам залогодержатель вправе взыскивать с залогодателя и расходы по осуществлению обеспеченного залогом требования: расходы по организации конкурса или аукциона по продаже заложенного земельного участка, по оплате госпошлины за производимые сделки, за наем квалифицированных специалистов для оказания помощи в осуществлении залоговых обязательств и т. п.

В случае нарушения залоговых обязательств залогодателем (невозврат долга, взятого под залог земельного участка) залогодержатель вправе обратиться с иском на заложенное имущество только по решению суда, арбитражного или третейского суда, если иное не предусмотрено действующим законодательством. Лишь в специально оговоренных законом случаях допустимо обращение с иском на такое имущество в бесспорном порядке на основании исполнительной надписи нотариуса.

Реализация заложенного участка, на который обращается взыскание, осуществляется в общем гражданско-процессуальном порядке, если иное не предусмотрено законом или договором.

В случае если суммы, вырученной от продажи заложенного земельного участка, недостаточно для полного удовлетворения требований залогодержателя, он вправе, если иное не предусмотрено договором или законом, получить недостающую сумму из иного имущества залогодателя, в том числе и из стоимости других земельных участков, находящихся в собственности последнего.

Если же сумма, полученная при продаже заложенного земельного участка, превышает размер обеспеченных этим залогом требований залогодержателя, разница возвращается залогодателю.

В результате неисполнения залоговых обязательств собственник земельного участка (залогодатель) может лишиться права собственности на него. Тем самым сделки залога имеют двойственную природу: они относятся к числу сделок, совершение которых не влечет за собой смену титула собственности на земельный участок, однако, в случае невыполнения собственником залоговых обязательств такая сделка может быть отнесена к числу меняющих титул собственности сделок.

Кроме того, земельно-правовая сделка о залоге земельного участка играет двойную роль в системе земельно-правовых сделок: с одной стороны, залог земельного участка выступает как самостоятельное договорное обязательство, а с другой – как правовое средство обеспечения других земельно-правовых обязательств (договоров кредита на расширение сельскохозяйственного производства; договоров займа как денежного, так и имущественного и др.).

В зависимости от вида закладываемого земельного участка различаются залог земельного участка и ипотека – залог объекта (предприятия, строения, здания, сооружения и т. п., непосредственно связанного с землей недвижимого имущества – ст. 340 ГК РФ). Если залог земельных участков без каких-либо объектов (пахотная земля, пастбище, сенокос и др.) регулируется земельным законодательством (ст. 41 Закона «О залоге»),\* то залог участков второго вида регулируется ипотекой, являющейся разновидностью залоговых отношений (ст. 42–45 указ. Закона).\*\*

\*См.: Закон РФ от 29 мая 1992 г. «О залоге» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. №23. Ст. 1239; Указ Президента РФ от 11 декабря 1993 г. «О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость» // СААП РФ. 1993. №50. Ст. 4868.

**\*\*См.: Указ Президента РФ от 26 февраля 1996 г. «О дополнительных мерах по развитию ипотечного кредитования» // СЗ РФ. 1998. №10. Ст. 880.**

В соответствии со ст. 42 Закона «О залоге» ипотекой признается залог предприятия, строения, здания, сооружения или иного объекта, непосредственно связанного с землей, вместе с соответствующим земельным участком или правом пользования им.

Залог недвижимости (ипотека) подчинен специальным правилам. Одно из них связано с особым, отличным от используемого при залоге движимости порядком обращения взыскания на заложенное имущество (см. п. 1 и 2 ст. 349 ГК РФ). Отличаются друг от друга также нормы, регулирующие порядок возникновения права собственности на вновь созданную недвижимость, с одной стороны, и движимость – с другой (см. ст. 219 и 220 ГК РФ). Некоторые ограничения для недвижимого имущества установлены ст. 295 ГК РФ.

Понятие «ипотека» было известно еще в Древнем Риме. В классический период развития римского гражданского права оно являлось одной из форм залога. Популярность этой формы обуславливалась тогда и обусловлена сейчас тем, что все заложенное имущество остается у залогодателя, а так как недвижимость обладает большой материальной ценностью, часто является основой для получения доходов, то у должника существует реальная возможность не только впоследствии выкупить свое имущество, но и восстановить свое материальное положение.

Однако для залогодателя-должника существует немалая доля риска потери недвижимости.

В Российской Федерации процедура ипотеки не развита, несмотря на то, что еще в 1992 г. это понятие было закреплено в законе и нашло закрепление в новом ГК РФ (ст. 334-358), субъекты гражданских правоотношений, а особенно физические лица весьма неохотно идут на залог (ипотеку) своего имущества, очевидно, из-за боязни не выплатить сумму займа плюс высокие проценты в указанный срок. К настоящему времени всего 0,3% нотариальных действий составляют договоры ипотеки.

Помимо залога земельных участков, как объектов материального мира, закон допускает залог прав на этот земельный участок, а именно – прав владения, пользования и аренды данным объектом (ст. 54 Закона «О залоге»). В случае невыполнения залогодателем своих залоговых обязательств удовлетворение залогодержателем своих требований осуществляется путем

предъявления иска в суд о переводе на истца заложенных прав залогодателя (п. 1 ст. 57 Закона о залоге).

К указанным выше сделкам относится также право аренды земельного участка и право на земельную долю. Их залог может производиться только с согласия собственника земельного участка.

Залог права на земельную долю допускается при условии, если она может быть выделена в натуре без изменения целевого назначения земельного участка при обращении на нее взыскания.

Право аренды земельного участка и права на земельную долю могут быть переданы в залог банку или иному кредитному учреждению, имеющим лицензию на осуществление залоговых операций с землей, выданную в установленном порядке.

Залоговая стоимость земельных участков устанавливается в размере ниже его нормативной цены с учетом инфляции на момент заключения договора. Срок действия договора залога, права на землю, очередность платежей, процентная ставка и другие условия договора определяются соглашением сторон.

Арендатор вправе отчуждать права по договору аренды (в случае покупки таких прав) с переводом на приобретателя долга по обязательству, обеспеченному залогом, с предварительным письменным уведомлением залогодержателя. Участник общей долевой собственности на земельный участок вправе заложить свою долю без согласия других участников общей долевой собственности. В случае обращения залогодержателем взыскания на эту земельную долю при ее продаже участники общей долевой собственности имеют право ее преимущественной покупки.

Указанные договоры должны быть осуществлены в письменной форме, нотариально удостоверены и обязательно зарегистрированы.

Надо отметить, что в действующем законодательстве еще не разработан механизм обеспечения данной процедуры на должном уровне, нет комплекса норм, расширенно фиксирующих права и обязанности сторон договора и, наконец, не определен статус залогодержателя. Сейчас им может быть как физическое, так и юридическое лицо при наличии регистрационного удостоверения на право занятия этой деятельностью. В первом случае удостоверение выдается местными органами государственной власти, то есть, несмотря на то, что общий порядок лицензирования устанавливается Центробанком, Министерством юстиции и Государственным земельным комитетом РФ, существует большая разница в уровнях компетенции Центробанка и местных органов государственной

власти, представляется, что в будущем необходимо создание специального органа при Центробанке, имеющего свои территориальные отделения. Целью создания этого органа будет являться осуществление выдачи регистрационных удостоверений для лиц, желающих постоянно или временно заниматься предоставлением кредита под залог недвижимости, и контроля за добросовестностью, кредитоспособностью и надежностью данных лиц.

В соответствии с Законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Закона РСФСР «О плате за землю» и налогового законодательства России» от 28 апреля 1993 г. № 4888-1 для получения банковского кредита под залог земли устанавливается нормативная цена земли. Единственное, что сейчас четко определено – это то, что данная сумма не может быть менее страховой оценки, оценки бюро технической инвентаризации либо оценки земельными органами. Более того, согласно п. 6 Указа Президента РФ от 28 февраля 1996 г. «О дополнительных мерах по развитию ипотечного содействия»\* оценочная стоимость предмета ипотеки определяется по соглашению залогодателя с залогодержателем и указывается в договоре в денежном выражении, при этом оценочная стоимость земельного участка не может быть установлена ниже его нормативной цены. К договору об ипотеке земельного участка должна быть приложена копия чертежа границ земельного участка, выданная соответствующим органом.

\*СЗ РФ. 1996. № 10. Ст. 880.

Преодолев вето Президента РФ Федеральное собрание РФ приняло Федеральный Закон, подписанный Президентом РФ 21 июля 1998 г. «Об ипотеке (залоге недвижимости)».\*

\*СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3400.

В настоящее время этим законом регулируются вопросы ипотеки (залога недвижимости).

В соответствии со ст. 5 Закона ипотека может быть установлена:

1. По договору об ипотеке может быть заложено недвижимое имущество, указанное в п. 1 ст. 130 ГК РФ, права на которое зарегистрированы в порядке, установленном для государственной регистрации прав на недвижимое имущество, в том числе:

1) земельные участки, за исключением земельных участков, указанных в ст. 63 настоящего Федерального закона;

2) предприятия, а также здания, сооружения и иное недвижимое имущество, используемое в предпринимательской деятельности;

3) жилые дома, квартиры и части жилых домов и квартир, состоящие из одной или нескольких изолированных комнат;

4) дачи, садовые дома, гаражи и другие строения потребительского назначения;

5) воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания и космические объекты.

Итак, в силу договора об ипотеке залогодержатель-кредитор по кредитному договору или иному обязательству, обеспеченному ипотекой, имеет право на удовлетворение своего денежного требования к должнику по этому обязательству за счет заложенного недвижимого имущества залогодателя, преимущественно перед другими кредиторами залогодателя за изъятиями, установленными законом. Залогодателем может быть как должник, так и третье лицо.

Ипотека может быть установлена на любое недвижимое имущество, которое залогодатель вправе продавать или отчуждать иным образом. Это право может быть ограничено, если на отчуждение имущества, так же как и на залог, требуется согласие или разрешение другого лица или органа управления. Например, если данная недвижимость находится в общей совместной собственности, требуется письменное соглашение всех собственников. Участник общей долевой собственности может заложить долю в праве на общее недвижимое имущество без согласия других собственников. Ипотека не допускается в отношении имущества, на которое по закону не может быть обращено взыскание, а оно не может быть обращено на то имущество, переход которого из одной формы собственности в другую недопустим, следовательно, имущество государства, в части особо оговоренной законом.

Согласно ст. 9 «Содержание договора об ипотеке» в договоре об ипотеке должны быть указаны предмет ипотеки, его оценка, существо, размер и срок исполнения обязательства, обеспечиваемого ипотекой.

В договоре об ипотеке должны быть указаны право, в силу которого имущество, являющееся предметом ипотеки, принадлежит залогодателю, и наименование органа государственной регистрации прав на недвижимое имущество, зарегистрировавшего это право залогодателя.

Если предметом ипотеки является принадлежащее залогодателю право аренды, арендованное имущество должно быть определено в договоре об ипотеке так же, как если бы оно само являлось предметом ипотеки, и должен быть указан срок аренды.

Оценка предмета ипотеки определяется в соответствии с законодательством РФ по соглашению залогодателя с залогодержателем с соблюдением при ипотеке земельного участка требований ст. 67 настоящего Закона и указывается в договоре об ипотеке в денежном выражении.

При ипотеке государственного и муниципального имущества его оценка осуществляется в соответствии с требованиями, установленными федеральным законом, или в определенном им порядке.

Стороны договора об ипотеке могут поручить оценку предмета ипотеки независимой организации.

Обязательство, обеспечиваемое ипотекой, должно быть названо в договоре об ипотеке с указанием его суммы, основания возникновения и срока исполнения.

Договор об ипотеке заключается в виде закладной. Как уже было сказано выше, закладная должна быть нотариально (ст. 13 Закона) удостоверена и подлежит государственной регистрации, которая осуществляется в течение пятнадцати дней со дня поступления документов, необходимых для ее регистрации, в орган, осуществляющий государственную регистрацию (как правило, бюро технической инвентаризации).

Закладная должна содержать слово «закладная», наименование залогодателя и указание его места жительства либо юридический адрес: то же в отношении залогодержателя; название кредитного договора или иного обязательства, исполнение которого обеспечивается по данной закладной; указание суммы основного обязательства, указание срока или сроков уплаты суммы, обеспеченной ипотекой по данной закладной; денежную оценку

имущества, на которое установлена ипотека по данной закладной, его название и достаточное для идентификации описание; указание права, на котором имущество принадлежит залогодателю, и наименование органа, зарегистрировавшего это имущество с указанием номера, даты и места регистрации либо точное наименование принадлежащего залогодателю права; указание на наличие у этого имущества иных закладных, сдано ли это имущество или его часть в аренду, обременено или не обременено оно иным образом на момент регистрации ипотеки; подписи залогодателя и залогодержателя; наименование органа, зарегистрировавшего ипотеку. Если в закладной не содержится каких-либо из этих сведений, она не подлежит нотариальному удостоверению.

Кроме того, Федеральный закон содержит разделы, раскрывающие права и обязанности залогодателя и залогодержателя, упорядочивающие передачу прав по закладной, последствия передачи и перехода права на предмет ипотеки от залогодателя к другому лицу, удовлетворение залогодержателя за счет заложенного имущества, а также подчеркивающие особенности ипотеки земельных участков, предприятий, жилых домов и квартир.

При пользовании заложенным имуществом залогодатель не должен допускать ухудшения имущества и уменьшения его стоимости сверх того, что вызывается нормальным износом, если иное не предусмотрено договором.

Если договором об ипотеке не предусмотрено иное, залогодатель обязан:

поддерживать имущество, заложенное по договору об ипотеке, в исправном состоянии и нести расходы по содержанию этого имущества до момента прекращения ипотеки;

производить текущий ремонт имущества в сроки, установленные федеральным законом или иными правовыми актами Российской Федерации.

Договор об ипотеке считается заключенным и вступает в силу с момента государственной регистрации. Государственная регистрация осуществляется по месту нахождения недвижимости в пределах района (города).

Отказ в государственной регистрации договора об ипотеке либо уклонение от регистрации могут быть обжалованы заинтересованным лицом в суд, арбитражный суд.

Обращение взыскания на имущество, заложенное по договору об ипотеке, осуществляется по решению суда или арбитражного суда в соответствии с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество, кроме воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания и космических объектов, а также сделок с ним, осуществляется по формам государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним органами, осуществляющими регистрацию и оформление документов о правах на недвижимое имущество.

Государственной регистрации в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации подлежат права собственности и другие вещные права на недвижимое имущество, обременения (ограничения) прав на него, в том числе сервитуты, ипотека (залог недвижимости); арест имущества, аренда, доверительное управление, установленные в отношении использования объекта запрещения и ограничения, а также заявления о праве требования.

Что касается ипотеки земельных участков, то правила, соблюдающиеся при процедуре ипотеки, применяются к земельным участкам, находящимся в собственности граждан и юридических лиц. Ипотека земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и полевых земельных участков личных подсобных хозяйств в соответствии с настоящим Федеральным законом не допускается (ст. 63).

Не допускается ипотека части земельного участка, площадь которой меньше минимального размера, установленного нормативными актами субъектов РФ и нормативными актами органов местного самоуправления для земель различного целевого назначения и разрешенного использования.

Подводя итог изложенному в данном параграфе можно сделать вывод о том, что рассмотренная разновидность земельно-правовых сделок (аренда и залог земель – ипотека) имеют двойственную природу. Они относятся к числу сделок, в ходе совершения которых не происходит смены собственника земельного участка. Однако при определенных условиях такая смена может произойти (выкуп арендованного имущества, земельного участка, переданного в аренду; неисполнение залогодателем своих залоговых обязательств и обращение взыскания залогодателя на заложенное имущество и т. п.).

Контрольные вопросы:

1. Что собой представляют земельно-правовые сделки и в чем их отличительные черты?
2. Каковы общие правила земельно-правовых сделок?
3. Каково содержание специальных правил земельно-правовых сделок?
4. Каковы основные виды земельно-правовых сделок?
5. В чем выражается правовое обеспечение надлежащего исполнения земельно-правовых сделок?
6. Каковы основные правила сделок купли-продажи земельных участков?
7. Каковы требования закона, предъявляемые к земельно-правовым сделкам мены (обмена) земельными участками?
8. Каковы требования закона, предъявляемые к аренде земельных участков?
9. Каковы требования закона, предъявляемые к земельно-правовым сделкам залога и ипотеки земельных участков ?

## ГЛАВА 8 ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

### 8.1. Понятие государственного регулирования земельных отношений

Государственное централизованное управление земельными отношениями при всей его привлекательности (возможность направления деятельности в русло государственных интересов; оперирование землепользованием в интересах плановой экономики; освобождение от необходимости подчиняться объективным экономическим законам общественного развития и т. п.) оказалось несостоятельным, о чем свидетельствуют многочисленные исторические примеры зарубежных стран и печальный социалистический опыт России.

Волевое, пусть даже и весьма квалифицированное, управление земельными отношениями вопреки действиям объективных законов природы и общества не только не приведет к нужным результатам, но может принести и совершенно противоположные отрицательные результаты. Так, личные подсобные хозяйства граждан в бывшем СССР, земельной площадью в десятки раз меньше, чем приходилось на социалистический сектор, устойчиво производили почти до половины валового сельскохозяйственного продукта страны по отдельным его видам и более высокого качества. Этот недостаток нельзя объяснить «отдельными несовершенствами» управления землепользованием страны, нужны коренные преобразования, что убедительно доказал опыт почти всех стран, перешедших на земельные отношения рыночного характера.

Государственное регулирование земельных отношений является частью государственного управления в целом.

Государственное регулирование земельных отношений – это целенаправленная деятельность государственных органов по организации рационального использования земель и их охраны путем принятия экономико-правовых мер.

Формы и методы данной деятельности чрезвычайно разнообразны и содержатся в правовых нормах, которые в совокупности образуют важнейший инструмент земельного права. Тем более, что в настоящее время центр тяжести должен быть перемещен от командно-административного управления землей к заново разработанной системе экономического регулирования земельных отношений в России, когда субъектами этих отношений выступают миллионы собственников земли – граждан и юридических лиц.

Государственное регулирование земельных общественных отношений предполагает предоставление свободы хозяйствования на своей земле субъектам земельных правоотношений, недопустимость вмешательства в их хозяйственную деятельность. Так, незаконное вмешательство в деятельность сельскохозяйственного предприятия влечет за собой отмену незаконных решений виновных государственных органов и должностных лиц с взысканием с них убытков, причиненных этим незаконным вмешательством.

Существенным препятствием для государственного регулирования земельных отношений в стране является создание стихийных монополистических объединений, смычек недобросовестных предпринимательских кругов с государственными должностными лицами, а поэтому государственное регулирование должно сопровождаться эффективными антимонопольными правовыми мероприятиями. В частности, законом определено равноправие всех форм собственности и всех форм хозяйствования; свобода вхождения в рыночные земельные отношения любым хозяйствующим субъектам; предоставление значительных прав органам, осуществляющим антимонопольное регулирование, по пресечению монополистических действий; ответственность должностных лиц, нарушающих свои должностные обязанности, и т. п.

Содержание государственного регулирования земельных отношений проявляется в создании государственных органов и законодательном наделении их соответствующей компетенцией; закреплении форм и методов регулирования, а также функций (видов деятельности), которые эти органы должны совершать.\*

\*См.: Инструкция Минфина РФ от 25 ноября 1998 г. №5 «О порядке формирования расходов, ведения, учета и составления отчетности об использовании средств Федерального фонда воспроизводства федеральной сырьевой базы» // Российская газета. 1998. 28 января.

Государственные органы, осуществляющие регулирование и контроль в области земельных отношений, осуществляют свои функции определенными методами: экономическими, административными и организационно-правовыми, которые отвечают природе земельных отношений.

Экономический метод предполагает платность использования земли;

экономическое стимулирование эффективной деятельности в регулировании земельных отношений; право собственности на землю; совершение сделок с землей при сохранении ответственности собственников за их рациональное использование; нормирование и лимитирование в области регулирования земельных отношений.

К административным методам правового регулирования земельных отношений относятся: выдача разрешений на использование земли (земельного участка); лицензирование использования земли; проведение государственной экологической экспертизы.

К организационно-правовым методам регулирования земельных отношений следует относить: обеспечение безопасного использования земли; рациональную организацию государственного земельного кадастра земель, создание государственного реестра собственно земель; организацию ведения мониторинга земель.

Функции государственных органов по регулированию земельных отношений рассчитаны на применение их в тех случаях, когда требуется государственное вмешательство. Так, при перераспределении земельных участков по договору купли-продажи государственная функция регулирования этих сделок будет выражаться лишь в регистрации в органах местной администрации и в рассмотрении споров, если таковые возникнут при заключении, расторжении или в ходе исполнения сделок.

Принципами, на которых основано выполнение государственными органами своих функций являются:

1. Четкое разделение функций между соответствующими звеньями государственных органов и органами местного самоуправления. Так, функция земельного контроля возложена на органы Государственного земельного комитета РФ, а функция контроля за экологической безопасностью на земельных участках – на подразделения Государственного комитета РФ по охране окружающей среды.

2. Недопустимость вмешательства одних государственных органов в функции других, поскольку такое вмешательство может породить неразбериху, уход от ответственности должностных лиц за порученный им участок работы.

Рассмотрим содержание этих функций, а также порядок их осуществления по отдельности.

8.2. Органы, осуществляющие государственное регулирование земельных отношений

Согласно ст. 72 Конституции РФ вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

В силу этого правовое регулирование земельных отношений осуществляется как федеральными органами власти и управления, так и органами власти и управления субъектов Федерации.

Государственные органы по характеру регулирования земельных отношений можно подразделить на органы общей компетенции и органы специальной компетенции, т.е. регулирующие круг земельных вопросов и те, которые занимаются специализированными вопросами регулирования. Например, местная администрация регулирует вопросы предоставления и изъятия земель, регистрации земельных сделок, принятия мер по соблюдению режима природопользования, установленного для данной местности; органы Федеральной службы земельного кадастра России\* осуществляют специализированные функции по подготовке дел к осуществлению землеустройства на конкретных земельных участках; органы санэпиднадзора осуществляют контроль за обеспечением производства экологически чистой продукции и т. п.

\*См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. №51. Ст. 5712. См.: так же Постановление Правительства РФ от 18 июня 1998 г. №604 «Вопросы организации деятельности Правительства РФ». Признать утратившим силу Постановление РФ от 2 августа 1995 г. №778 «Вопросы организации деятельности Правительства РФ» // СЗ РФ. 1998. №27. Ст. 3176.

Участие органов государственной власти в регулировании земельных отношений регламентировано в нормативно-правовых актах. В частности, Президент РФ принимает указы и распоряжения по регулированию земельных отношений, обязательные для исполнения на территории всей Федерации (ст. 90 Конституции РФ); Государственная Дума принимает законы (с одобрением их Советом Федерации), которые регулируют общественные земельные отношения в России (ст. 105 Конституции РФ); Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции и федеральных законов принимает постановления и распоряжения по регулированию земельных отношений (ст. 115 Конституции РФ);\* органы местного самоуправления, которые согласно ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти, обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения, в том

числе владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью на землю (п. 1 ст. 130 Конституции РФ), регулируют земельные отношения в соответствии с Законом о местном самоуправлении.\*\*

\*См.: Указ Президента РФ от 17 августа 2000 г. «О структуре Федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. №21. Ст. 2168.

\*\*Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506 (в ред. От 17 марта 1997 г.).

Министерства и ведомства, не наделенные по новой Конституции функциями самостоятельного регулирования земельных отношений, осуществляют отдельные функции регулирования и контроля лишь в случаях, прямо предусмотренных законом.

Как правило, эти функции закреплены в Положениях об этих министерствах и ведомствах. Так, в постановлении Правительства РФ от 18 июля 2000г. № 537. «Вопросы Федеральной службы земельного кадастра России»\* сказано, что она является федеральным органом исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами, осуществляющей специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции по ведению государственного земельного кадастра и государственного учета, расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества по землеустройству, государственной кадастровой оценке земель, мониторингу земель и государственному контролю за использованием и охраной земель.

\*СЗ РФ 2000. №21. Ст. 2168.

Возложить на указанную Федеральную службу России осуществление функций упраздненного Госкосзема, передав в ее ведение все территориальные органы Госкомзема и организаций, в него входящих.

В ведении Службы находятся государственные унитарные предприятия и организации по земельным ресурсам и землеустройству, земельному кадастру, мониторингу земель и аэрофотогеодезическим изысканиям.

В своей деятельности этот орган руководствуется Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Правительства РФ, а также настоящим Положением. Он осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями.

Основными задачами Службы являются: осуществление государственной политики в регулировании земельных отношений и проведения земельной реформы; государственное управление земельными ресурсами РФ; подготовка законодательных и других нормативных правовых актов, направленных на комплексное правовое обеспечение земельных отношений; прогнозирование и планирование использования земельных ресурсов; зонирование территорий для целей, не связанных с градостроительной деятельностью, природно-сельскохозяйственное районирование земель; проведение землеустройства; ведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель; осуществление государственного контроля за использованием и охраной земельных ресурсов; проведение государственной кадастровой оценки земель, в том числе и для целей налогообложения; разработка и реализация государственных и региональных программ, связанных с регулированием земельных отношений, проведением земельной реформы, рациональным использованием и охраной земель и т.д.

Во исполнение возложенных на Службу задач она выполняет следующие функции: разрабатывает с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ предложения по управлению земельными ресурсами и проведению земельной реформы; готовит предложения о размерах платы за землю, штрафов за нарушение земельного законодательства и др.

В пределах своей компетенции она имеет право: проводить проверки использования земель независимо от их ведомственной принадлежности и видов прав на земельные участки; давать обязательные для исполнения гражданами и юридическими лицами предписания об устранении нарушений земельного законодательства; в установленном порядке привлекать к административной ответственности лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, а также приостанавливать действия принятых с нарушением земельного законодательства решений органов местного самоуправления по вопросам предоставления и изъятия земельных участков и направлять материалы об этом в суд и правоохранительные органы и др.

Постановление Правительства РФ от 18 июля 2000г. №536 «Вопросы Министерства имущественных отношений РФ»\* в соответствии с указом Президента РФ от 17 мая 2000г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти РФ» постановляет в связи с преобразованием Министерства государственного имущества РФ в Министерство имущественных отношений РФ и передачи ему части функций упраздненного Государственного комитета РФ по земельной политике установить, что Министерство имущественных отношений РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим:

а) проведение единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений;

б) приватизацию, управление и распоряжение государственным имуществом и земельными ресурсами в пределах своей компетенции;

в) регулирование деятельности на рынке недвижимости и при осуществлении оценочной деятельности;

г) координацию в случаях, установленных законодательством РФ, деятельности в области имущественных и земельных отношений; иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

\*СЗ РФ. 2000. №30. Ст. 2153.

### 8.3. Правовые функции государственного регулирования земельных отношений

Проблема совершенствования государственного регулирования земельных отношений в целом и в отдельных отраслях народного хозяйства имеет важное значение в связи со все расширяющейся практикой деятельности органов государственного регулирования.

Основными функциями государственного регулирования земельных отношений являются: учетная, плановая, распределительно-перераспределительная, функция обеспечения надлежащего использования земель, контрольная и охранительная.

Содержание функций государственного регулирования земельных отношений вытекает из полномочий Российского государства,

распространяющихся как на объекты государственной, так и на объекты иных форм собственности.

Содержание государственного регулирования земельных отношений раскрывается в процессе осуществления этого права и проявляется в определенных функциях. Рассмотрим их по отдельности.

1. Учетная функция (функция учета). Применительно к земельным отношениям можно выделить такие составляющие ее разновидности:

а) экологическая учетная функция выражается в осуществлении мониторинга земель, который согласно п. 1 Положения о мониторинге земель в РФ\* представляет собой систему сведений о состоянии земельного фонда для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов. При этом мониторинг земель является составной частью мониторинга за состоянием окружающей природной среды.

\*Утверждено Постановлением Правительства РФ от 15 июля 1992 г. № 491 //САПП РФ. 1992. №4. Ст. 183.

Экологический характер данной регулирующей функции выражается в том, что объектом ее являются не столько земли, сколько их состояние как экологических систем. Так, в содержание мониторинга входит учет процессов, связанных с изменением почв, вызванных образованием оврагов, состояния земель населенных пунктов и т. п.;

\*Пункт 9 Положения о мониторинге земель в РФ.

б) экономическая учетная функция выражается в ведении государственного земельного кадастра, представляющего собой систему необходимых сведений и документов о правовом режиме земель, их распределении по собственникам земли, землепользователям и арендаторам, категориям земель, о качественной характеристике и ценности земель.\*

\*См. Постановление Правительства РФ от 25 августа 1992 г. «О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в РФ» (в ред. постановления Правительства РФ от 4 августа 1995 г. № 748 // САПП РФ. 1992. № 9. Ст. 609, которым утверждено Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра.

Учетная функция является базовой для остальных функций государственно-правового регулирования земельных отношений, поскольку от точности знаний о наличии и состоянии земельного фонда зависит эффективность планирования, распределения и перераспределения земель, контроля и охраны, их правильного использования. В силу этого учет должен быть объективным, а последнее достигается соблюдением следующих правил:

а) всеобщностью учета, согласно которой, например, земельно-кадастровому учету подлежат все земли, независимо от их категорий (п. 3 Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра); объектом мониторинга являются все земли, независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и характера использования (п. 3 Положения о мониторинге земель);

б) системностью учета, предполагающей целостность множественных подходов в учете земель. Например, мониторинг земель как система учета включает в себя подсистемы, соответствующие категориям земель (мониторинг земель сельскохозяйственного назначения, мониторинг земель населенных пунктов и т. п.); в зависимости от сроков и проведения выделяется базовый, периодический и оперативный; в процессе ведения государственного земельного кадастра выявляется совокупность сведений о правовом режиме, целевом назначении, количестве, качественном состоянии и оценке земель (п. 12 Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра);

в) эффективностью учета, предполагающей, например, при ведении государственного земельного кадастра применять современные технические средства, компьютерные системы и методы получения, обработки, хранения и предоставления земельно-кадастровой документации (п. 5 Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра);

г) достоверностью учета, при нарушении которой могут быть значительные просчеты в государственном регулировании земельных отношений, а поэтому ответственность за достоверность сведений земельно-кадастровой документации несут руководители органов, на которые

возложено ведение государственного земельного кадастра (п. 12 указанного Положения);

д) непрерывностью учета, обусловленной естественной изменчивостью состояния земли в зависимости от естественных и антропогенных факторов, что требует постоянного обновления информации об этом объекте. Поэтому содержание мониторинга земель составляет систематические наблюдения (съемки, обследования и изыскания) за состоянием земель, выявление изменений и их оценка (п. 9 Положения о мониторинге). В земельно-кадастровом учете выделяется такая функция, как текущий учет земель, осуществляемый в целях уточнения и обновления первичных кадастровых данных, в ходе которого выявляются и регистрируются изменения, происходящие в составе земель, их качественном состоянии и использовании (п. 10 Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра);

е) единством методики учета на всей территории РФ. По мониторингу земель составляется федеральная программа мониторинга земель на соответствующий период, ежегодно (не позднее 1 сентября) уточняемая с учетом поступающих предложений (п. 18 Положения о мониторинге земель). Государственный земельный кадастр ведется по единой для РФ методике в тесной взаимосвязи и с соблюдением принципов совместимости с территориальным, лесным, водным кадастрами и кадастрами других видов природных ресурсов (п. 3 Положения о порядке ведения земельного кадастра);

ж) гарантированностью обеспечения учета. Так, техническое обеспечение мониторинга земель осуществляется автоматизированной системой, имеющей пункты сбора, обработки и хранения информации в местных органах Госкомзема (п. 14 Положения о мониторинге земель). Финансирование программ по мониторингу земель осуществляется из средств бюджета (п. 23 указанного Положения). Государственный земельный кадастр ведется за счет республиканского бюджета, что составляет финансовые и материальные предпосылки гарантированности обеспечения учета земель и их состояния;

з) возможностью и гарантированностью внедрения полученных данных учета в практику использования земель, поскольку без наличия этого правового механизма бесполезной оказывается и вся учетная функция. Данные государственного земельного кадастра, согласно п. 6 Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра, подлежат обязательному применению при планировании использования и охраны земель, их изъятии, оценке хозяйственной деятельности землепользователей и т.п. Пункт 22 Положения о мониторинге земель предоставляет право гражданам и организациям в установленном порядке пользоваться данными мониторинга, и воспрепятствование осуществлению изложенных правил

является нарушением земельного законодательства со всеми вытекающими из этого последствиями.

Помимо установленного законом правового механизма учета земель и их состояния, учетная информация формируется в сводном документе – докладе о состоянии и использовании земель, который Госкомзем ежегодно, не Позднее 30 апреля, представляет в Правительство РФ (п. 18 Положения о порядке ведения земельного кадастра, п. 21 Положения о мониторинге земель).

Система учета земель совершенствуется по мере развития землеучетного дела. Так, по мере повышения уровня учета классификационные единицы учета укрупняются (п. 9 Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра).

Земельный учет отличается от планирования и прогнозирования тем, что в нем не учитываются возможные изменения в состоянии земель. Например, недопустимо составлять земельно-учетную документацию по изменениям, происходящим в тех или иных земельных угодьях, поскольку учет количества и качества земель ведется только по их фактическому состоянию и использованию, и все изменения фиксируются после того, как они произошли в натуре (п. 9 Положения о порядке ведения государственного земельного кадастра).

Объективный учет способствует проведению так необходимого для РФ земельного кадастра.

Государственный земельный кадастр представляет собой систему необходимых и достоверных сведений о природном, хозяйственном и правовом положении земель РФ, местоположении и размерах земельных участков, их качественной характеристике, о владельцах земельных участков, правовом режиме землепользования, государственной регистрации прав на земельный участок и находящихся на нем объектов, учете и кадастровой оценке земельных участков, иных необходимых и достоверных сведений о земле.

В ст. 1 Федерального закона РФ от 2 января 2000 г. «О государственном земельном кадастре»\* сказано, что государственный кадастровый учет земельных участков – описание и индивидуализация в Едином государственном реестре земель земельных участков, в результате чего каждый земельный участок получает такие характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других земельных участков и осуществить качественную и экономическую оценки. Государственный кадастровый учет земельных участков сопровождается присвоением каждому земельному участку кадастрового номера.

\*СЗ РФ. 2000. №2 Ст. 149.

Объектом государственного земельного кадастра является земельный участок – часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой) , границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами;

межевание земельного участка – мероприятия по определению местоположения и границ земельного участка на местности;

территориальная зона – часть территории, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков и границы которой определены при зонировании земель в соответствии с земельным законодательством, градостроительным законодательством, лесным законодательством, водным законодательством, законодательством о налогах и сборах, законодательством об охране окружающей природной среды и иным законодательством РФ и ее субъектов.

Государственный земельный кадастр создается и ведется в целях информационного обеспечения; государственного и муниципального управления земельными ресурсами; государственного контроля за использованием и охраной земель; мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель; государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; землеустройства; экономической оценки земель и учета стоимости земель в составе природных ресурсов; установления обоснованной платы за землю; иной связанной с владением, пользованием и распоряжением земельными участками деятельности (ст. 4).

В ст. 12 Федерального закона сказано, что государственный земельный кадастр содержит сведения о земельных участках, территориальных зонах, землях и границах территорий, на которых осуществляется местное самоуправление; землях и границах субъектов РФ; землях и границах РФ.

В Едином государственном кадастре земель содержатся следующие основные сведения о земельных участках: кадастровые номера; местоположение (адрес); площадь; категория земель и разрешенное

использование земельных участков; описание границ земельных участков, их от-, дельных частей; зарегистрированные в установленном порядке вещные права и ограничения (обременения); экономические характеристики, в том числе размеры платы за землю; качественные характеристики, в том числе показатели состояния плодородия земель для отдельных категорий земель; наличие объектов недвижимого имущества, прочно связанных с земельными участками.

Моментом возникновения или моментом прекращения существования земельного участка как объекта государственного кадастрового учета в соответствующих границах является дата внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр земель (ст. 14).

Земельный кадастр ведется в целях организации рационального использования всех (особенно сельскохозяйственных) земель и включает регистрацию землепользования, учет количества и качества земель, бонитировку почв и экономическую оценку земель, а также предусматривает постоянное слежение за быстро происходящими изменениями в сфере земельных отношений.

В последнее время существенно меняются земельные отношения, в сферу которых проникают рыночные отношения. Это требует новых подходов к земле и созданию действенного земельного кадастра, без которого нельзя научно обоснованно решить вопрос об установлении платы за у землю и определить действительную стоимость земли.

Постановлением Правительства РФ от 6 сентября 2000г. № 660 «Об утверждении Правил кадастрового деления территории Российской Федерации и Правил присвоения кадастровых номеров земельным участкам»\* определен порядок кадастрового деления территории РФ в целях ведения государственного земельного кадастра и присвоения земельным участкам кадастровых номеров, состоящих из кадастрового номера квартала, государственного реестра земель кадастрового района.

\*Российская газета, 2000 г., 19 сентября.

Кадастровый номер присваивается каждому земельному участку, подлежащему государственной регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Данные государственного земельного кадастра подлежат обязательному применению при планировании использования и охраны земель, предоставлении и изъятии земельных участков, совершении сделок с землей, при определении размеров платежей за землю, проведении землеустройства, оценке хозяйственной деятельности и осуществлении других мероприятий, связанных с использованием и охраной земель.

Государственный земельный кадастр ведется по единой системе для всей Российской Федерации.

Ведение государственного земельного кадастра обеспечивается проведением необходимых космических топографо-геодезических, картографических, почвенных, геодезических и других обследований и изысканий.

Государственный земельный кадастр ведется Государственным комитетом по земельной политике и его органами на местах по единой для всей РФ системе за счет средств республиканского бюджета, бюджетов субъектов и за счет средств, получаемых за предоставление сведений государственного земельного кадастра.

Государственная регистрация всех землепользователей определяет правовое положение землепользования и подтверждает законность правового статуса землепользователей. Основаниями для регистрации вновь образованного землепользования являются решение специально уполномоченного органа о предоставлении земельного участка для определенных целей и документ о перенесении в натуру проекта и закреплении на местности границ участка.

Для наиболее рационального и производительного использования земли и ее эффективной охраны необходимо иметь точное представление о количестве земель и их качестве. Для этого ведется соответствующий учет. Количественный учет производится по угодьям и включает сведения о площадях земель и их пространственном положении. Качественный учет земельных угодий определяется природными факторами (почвы, рельеф, климат, степень подверженности эрозии и т. п.), а также зависит от хозяйственной деятельности человека.

До недавнего времени земельный учет в нашей стране содержал в большей степени сведения о количественном распределении земель по угодьям и пользователям и в меньшей отражал их качественное состояние. Так, до принятия в 1991 г. Закона РСФСР «О плате за землю» все пашни независимо от качества были объединены в одну группу. При характеристике земли как основного средства производства в сельском хозяйстве эти

проблемы медленно устраняются путем проведения качественной и экономической оценки угодий.

Отставание от потребностей практики в учете качества земли и ее относительной ценности не может не отразиться на перспективном планировании, размещении и специализации сельского хозяйства по зонам страны, на укреплении экономики сельскохозяйственных предприятий, на правильном установлении закупочных цен, системе налогообложения. Решение этих вопросов особенно важно в условиях новых методов хозяйствования при переходе к рыночным отношениям.

В связи с проведением земельной реформы в России, установлением многообразия и равенства всех форм земельной собственности, платы за землю и ее использование как никогда остро встал вопрос о совершенствовании земельного кадастра.

Учет земель подразделяется на первичный (основной) и текущий (последующий). В первом случае учетные документы содержат первоначально полученные сведения о земле, а во втором в эти документы вносятся текущие изменения.

Важным элементом земельного кадастра является бонитировка почв (от латинского слова *bonitas* – доброкачественность) – качественная характеристика почв, выражаемая в оценочных единицах (бонитетах). При бонитировке определяются природные свойства почвы, устойчиво влияющие на урожайность сельскохозяйственных культур (агрохимические свойства, кислотность, запасы азота, фосфора, калия и т.п.). Это дает возможность определить в каждом конкретном случае, какие удобрения и в каком количестве требуется внести в почву, что позволяет установить тот или иной балл бонитета почв, то есть оценочную единицу. Группе почв с определенными природными качествами присваивается соответствующее количество расценочных единиц – баллов (по стобалльной системе). Почвами высшей категории являются те, которым присвоено 100 баллов. Однако бонитировка не затрагивает экономического критерия, не дает возможности учитывать доходность земель, качественно отличных друг от друга. Данная задача может быть выполнена путем экономической оценки угодий.

Экономическая оценка земель характеризует производительную способность земли как средства производства с помощью натуральных и стоимостных оценочных показателей; таких как валовой продукт, чистый доход, урожайность, местоположение (например, близость к рынкам сбыта). Она позволяет объективно сопоставить результаты хозяйственной деятельности сельскохозяйственных предприятий друг с другом, независимо от формы и вида земельной собственности, устраняет уравнительный подход

к оценке этих результатов, дает возможность привести в соответствие с законодательством вопросы планирования и продажи сельскохозяйственной продукции.

Экономическая оценка земли и других природных ресурсов непосредственно связана с совершенствованием экономического механизма оптимизации землепользования, экологопользования в целом и охраны окружающей среды.

Речь идет о платности экологопользования в целях стимулирования рациональной эксплуатации земли и других природных ресурсов и их охраны в процессе производственной деятельности. В этом плане важное значение приобретает положение законодательства о том, что за пользование природными ресурсами как частью национального достояния их пользователи вносят установленные платежи и осуществляют природоохранные мероприятия за счет собственных средств и кредитов.

Действующим земельным законодательством установлено, что использование земли в РФ является платным. Землепользователи, кроме арендаторов, облагаются ежегодным земельным налогом. За земли, передаваемые в аренду, взимается арендная плата.

Для покупки и выкупа земельных участков в случаях, предусмотренных земельным законодательством, а также для получения под залог земли банковского кредита устанавливается нормативная цена земли, которая определяется в размере 50-кратной ставки земельного налога.

Целью введения платы за землю является стимулирование рационального использования, охраны и освоения новых земель, повышения плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на земле разного качества и создание специальных фондов финансирования этих мероприятий.

Размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности пользователей земли. Он устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год.

Ставки земельного налога устанавливаются в расчете на один гектар сельскохозяйственных угодий с учетом их состава, качества (по кадастровой оценке), размера и местоположения.

Порядок определения ставок земельного налога на сельскохозяйственные угодья устанавливается Государственным комитетом РФ по земельной политике и утверждается Правительством РФ.

Законодательством установлены следующие формы кадастровой документации: а) земельно-кадастровая книга предприятия, учреждения и организации, за которыми земля закреплена в постоянное или временное пользование; б) государственная земельно-кадастровая книга района (города); в) государственный земельный кадастр области, края и других субъектов Федерации; г) государственный земельный кадастр РФ.

Государственный комитет РФ по земельной политике осуществляет организационно-методическое руководство всеми работами по учету и регистрации земель, утверждает методические указания и инструкции по регистрации землепользования, учету количества и качества земель и т.д. Издаваемые им указания являются обязательными для всех министерств, ведомств, землепользователей, в том числе и граждан. Кадастровые данные ежегодно уточняются и обновляются, а в конце года Госкомзем предоставляет в Правительство РФ Государственный доклад о состоянии и использовании земель в РФ за соответствующий год.

Как отмечалось, земельное законодательство в РФ с 1968 г. предоставило «место под солнцем» кадастровому учету земель (т. е. единому системному, обеспечивающему правильное построение земельных правоотношений). С 1977 г. введено Положение о земельном кадастре РФ, определившее принципиальные основы его ведения. В 1982 г. был введен межведомственный акт, определяющий механизм ведения земельно-кадастровой документации. Научно-исследовательскими институтами и учебными заведениями проделана значительная работа по проведению геоботанических и других обследований земель, собраны необходимые естественно-научные материалы, дающие первичную базу для формирования единой системы земельного кадастра страны, однако результаты этих научных исследований в условиях административно-командной системы народного хозяйства оказались невостребованными, зачастую устаревали, не успев попасть в официальные кадастровые документы.

Отсутствие рыночного элемента в земельных отношениях делало земельный кадастр «пятым колесом в телеге», лишней обузой для чиновников системы сельскохозяйственного управления.

Земельная реформа, начатая с 1990 г., обязывала в многочисленных нормативно-правовых актах\* достигать цели обеспечения равноправного многообразия всех форм собственности и хозяйствования на земле, и увлечение этой главной целью опять отодвинуло на второстепенный план то, что должно бы быть на первом плане – обеспечить создание земельного кадастра, соответствующего требованиям рыночных земельных отношений и обеспечить увязку его с этими отношениями. Лишь в 1992 г. было принято, наконец, новое Положение о порядке ведения земельного кадастра,\*\* которое, однако, страдает такой же неопределенностью и отсутствием четкой

концепции, что и отмененный предшественник (Положение 1977 г.). Новое направление в ведении земельного кадастра определено Указом Президента РФ от 11 декабря 1993 г. «О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость».\* \*\*

\*См.: Указ Президента РФ от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»; от 27 октября 1993 г. № 1767 (в ред. Указа от 24 декабря 1993 г. № 2287).

\*\*Положение о порядке ведения земельного кадастра, утв. Постановлением Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 622 // САПП РФ. 1992. № 9. Ст. 609.

\*\*\*САПП РФ. 1993. № 50, ст. 4868.

С включением земли в гражданский оборот особое правовое положение стали получать объективные свойства каждого земельного участка, его агропроизводительность и урожайность, местоположение и взаимосвязь с другими природными объектами, экологическая обстановка и состояние агроландшафтов, в котором находится эта земля.

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

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

Порядок проведения оценки земельных ресурсов, а также порядок установления платы за землю и использования средств от платежей за землю регулируются федеральными законами об оценке земель и о плате за землю.

Однако эти научные разработки и по сей день остаются без должного внимания. Между тем совершенствовать правовое регулирование земельных отношений, оставляя без должного внимания правовое регулирование кадастра, – это все равно, что строить здание без фундамента.

Как и следует ожидать, земельная реформа идет со значительными пробуксовками, несмотря на многочисленные «подстегивающие» нормативные акты, поскольку нет пока у нас достоверных знаний об объекте воздействия (о земле).

Чтобы действовать хоть с какими-то шансами на успех, надо знать тот объект, на который предстоит воздействовать, поскольку размер такого успеха прямо пропорционален объему знаний об объекте нашего воздействия.

В период реформы 1861 г. в России выявилось, что лишь некоторые помещичьи хозяйства имели почвенные карты своих земельных угодий, а отсутствие юридически и документально подтвержденных сведений об отводимой крестьянам земле породило множество злоупотреблений (вытеснение крестьян на «песочки»), усилило социальную напряженность, последствия которой сказывались не один десяток лет.

Введение рыночных отношений в сферу использования земель в дореволюционной России дало значительный толчок развитию почвоведения и других наук о земле как о природном теле и средстве производства. Полученные в те годы и в последующие периоды научные данные позволяют производить точнейшие почвенно-экономические определения всех свойств любого земельного участка в России, а значит, и строить аграрные, налоговые, экологические и другие правоотношения с полными шансами на успех, запланированный основными положениями земельной реформы.

Что же необходимо сделать для выхода из кризиса?

1) Необходимо коренное изменение ведения земельного кадастра, который должен изменить свою функцию и вместо производственной роли играть правовую роль, обеспечивая надлежащую информацию о правовом положении каждого земельного участка (какие права и обязанности у лиц, использующих данный земельный участок, должны возникать; какие мероприятия они должны осуществлять на этом участке по регулированию водного, солевого, питательного режима почв, по охране смежных природных объектов; по охране почв от каких-либо неблагоприятных процессов и т. п.).

2) Необходимо изменение земельно-кадастровой единицы учета, и на смену абстрактным земельным массивам должны прийти конкретные

участки с точно обозначенными границами, с однородными почвенными особенностями, т.е. угодьями.

В связи с этим должна восполнить пробелы и земельно-правовая наука, которая обязана, наконец, дать четкое правовое определение земли как объекта земельно-правового регулирования, что позволит точнее определить предмет земельного права.

Деление земельного фонда России на категории земель представляется не соответствующим системе рыночных земельных отношений; категоризация земель нужна была для централизованного планово-командного ведения народного хозяйства. Недаром в настоящее время отменена ст. 4 Земельного кодекса РФ, в которой земельный фонд классифицируется на категории земель.\*

\*Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2287 «О приведении земельного законодательства РФ в соответствие с Конституцией РФ» // САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5085.

3) Необходимо изменение критериев учета земельных участков, поскольку для земельно-правового регулирования важна не столько информация о земле как о природном теле, сколько знание об участке как о средстве производства: о недостатках (низкое состояние гумуса в почве, недостаток влаги, наличие эрозионных процессов и т. п.) и достоинствах его (высокое плодородие, нахождение питательных веществ в усвояемой для растений форме и т. п.); об экологических взаимосвязях участка с другими природными объектами; о состоянии в агроландшафт-те и т. п.

Данные критерии должны отражать комплекс показателей, имеющих экологическое, экономическое, социальное значение, которые юридически значимы для земельно-правового регулирования и на основании которого государство вправе вмешиваться в земельные правоотношения, если они начинают складываться в направлении, вредном и опасном для национальной безопасности.

Критерии должны быть выработаны и всесторонне обсуждены представителями всех наук, имеющих прямое или косвенное отношение к данной проблеме, поскольку данные необходимые критерии многозначны. Здесь должны участвовать и представители агрономических, экономических, сельскохозяйственных, почвоведческих, технических и других научных

направлений, совместно с учеными юристами – аграрниками, цивилистами, административистами и др.

4) Земельно-кадастровый учет должен быть расширен; прежнее его фокусирование только на учете земель приводит к негативным последствиям, поскольку земля учитывается вне ее экосвязей с другими природными объектами и ее места в агроландшафте. Между тем как использование земли влияет на изменения (положительные или отрицательные) в агроландшафтах, так и состояние и развитие агроландшафтов влияет на изменения в используемых земельных участках.

Учет земли по агроландшафтам и другим экологическим показателям должен прийти на смену категорированию земель, поскольку последнее базируется на голом экономическом расчете (причем – грубом) без учета экологических условий и особенностей той или иной местности, а игнорирование этих условий сводит на нет все усилия в обеспечении рационального использования земель. Таких примеров история административно-командной экономики СССР показала нам в изобилии.

Данное требование вытекает из положений ст. 36 Конституции РФ, которые допускают владение, пользование и распоряжение землей лишь такими способами, которые не наносят ущерба окружающей среде.

5) Наконец, нужно сменить рутинный способ ведения земельного кадастра рукописным способом, пусть даже и с применением машинописного. Необходима компьютеризация ведения кадастрового учета земель, позволяющая оперативно внедрять в память ЭВМ и получать из нее необходимую информацию.

При этом компьютеризация должна быть полной и единой, а для этого должны быть утверждены новые методики, единые для всех государственных органов, ведущих земельный кадастр, единая терминология, введенная в законодательство и обязательная к применению.

6) Однако разработанные мероприятия по совершенствованию земельного кадастра могут оказаться, как это уже было, выполненными частично, а кадастр только тогда можно считать созданным, когда он представляет собой систему. Несоблюдение хотя бы одного элемента земельного-кадастрового учета может привести к сбою всей системы кадастра, подобно тому, как слом клапанной пластинки в двигателе автомашины (незначительная сама по себе деталь) приводит к остановке всей автомашины.

Здесь все зависит от исполнителей (работников государственных органов, на которых возложено ведение кадастра), и нужно разработать и

законодательно утвердить систему мер стимулирования и ответственности за надлежащее исполнение ими своих должностных обязанностей.

Кроме того, такие же меры необходимо предусмотреть и для иных лиц государственного аппарата за использование или не использование кадастровых данных в земельных отношениях.

## 2. Плановая функция (функция планирования).

До принятия Основ законодательства о земле 1968 г. осуществлялось планирование использования, главным образом, земель сельскохозяйственного назначения.

Начиная с 1974 г. государственные планы по рациональному использованию всех природных ресурсов и по охране природы стали составной частью годовых, пятилетних и перспективных планов развития всего народного хозяйства.

В настоящее время планирование использования земель и их охраны

(как и других природных ресурсов) предусмотрено в Законе от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды», в Земельном кодексе РФ и в отраслевом законодательстве.

Функция планирования использования и охраны земель вытекает из потребности рационального и эффективного использования и охраны земельных ресурсов.

Многие полагают, что плановая экономика себя скомпрометировала,

Однако все ее негативные проявления – это не следствие плановой экономики, а итог чрезмерной бюрократической практики. План, так же как и рынок, нельзя абсолютизировать.

Как показывает мировая практика, научно обоснованное планирование с применением рыночных механизмов обязательно приносит успех.

Объектом планирования использования земель и их охраны является деятельность людей (коллективов, предприятий, учреждений, организаций, отраслей, регионов и т. д.).

Планирование использования земель имеет многоаспектный характер. Так, на 1996–2000 гг. разработана Государственная программа мониторинга всех природных объектов, в том числе и земель, а в городах разрабатываются градостроительные программы. Отдельными министерствами и ведомствами

(от предприятия до министерства) разрабатываются планы по использованию и охране земель. Поэтому их планирование называется отраслевым.

В соответствии с Федеральным законом РФ от 28.08.95 г. (в редакции 17.03.97 г.) «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» вопросы отраслевого использования земель решаются только с согласия органов местного самоуправления (местной администрации). Им же предоставлено право непосредственно осуществлять планирование использования земель, находящихся в их ведении, совместно с местными органами по земельным ресурсам.

В соответствии с Положением Государственный комитет РФ по жилищной политике разрабатывает совместно с органами местного самоуправления (их администрации) республиканские программы по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями.

В компетенцию РФ в области регулирования земельных отношений входят разработка совместно с органами местного самоуправления (и их администрацией) и выполнение республиканских программ по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов. Такими же полномочиями в области планирования и использования земель и их охраны на своей территории обладают республики, входящие в состав РФ, и другие субъекты Федерации. В соответствии с этими программами разрабатываются региональные программы по использованию и охране земель.

Функция планирования использования земель и их охраны находится в непосредственной связи с кадастром земель, поскольку вести планирование использования и охраны земель возможно лишь при наличии данных земельного кадастра.

Хозяйственное и иное использование и освоение земель производится на основе решений федеральных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Планирование осуществляется в целях определения долгосрочной перспективы развития территории на основе социально-экономических программ и утвержденной в установленном порядке землеустроительной, градостроительной, природоохранной и иной документации.

На землях сельскохозяйственного назначения дополнительно производится природно-сельскохозяйственное районирование.

Зонирование земель – разделение земель на земельные участки с различными целевым назначением и правовым режимом использования.

Зонирование земель осуществляется в соответствии с планами развития городов и других поселений. Основные принципы и положения зонирования земель определяются Правительством РФ. Зонирование земель производится на основе решений органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления о выделении в пределах подведомственной территории зон (зональные планы), устанавливаемых на основе одной или нескольких характеристик: правовой режим зоны; целевое назначение и разрешенное использование земельных участков в пределах зоны; место расположения производственных и социально-культурных объектов; параметры и нормативы застройки; иные характеристики. Решения о зонировании земель обязательны для исполнения.

Использование и охрана сельскохозяйственных земель осуществляется в соответствии с природно-сельскохозяйственным районированием земель РФ, утверждаемым Правительством РФ.

Требования нормативных актов о природно-сельскохозяйственном районировании земель сельскохозяйственного назначения относятся к законным обременениям земельных участков и включаются в условия их предоставления гражданам, сельскохозяйственным организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам.

Нормы предоставления земельных участков для сельскохозяйственного производства утверждаются органами представительной власти субъектов РФ на основе рекомендаций научно-исследовательских учреждений по экономической и экологической оптимизации производства различных видов сельскохозяйственной продукции.

Максимальный предел владения гражданином (семьей) и юридическим лицом сельскохозяйственными земельными участками устанавливается соответствующими органами государственной власти субъектов РФ, исходя из природно-экономических, экологических и социальных условий на основе рекомендаций научно-исследовательских учреждений.

Объектами земельных отношений являются земельные участки и права на них.

Земельный участок – часть поверхности земли, имеющая фиксированную границу, площадь, местоположение, правовой статус и другие характеристики, отражаемые в государственном земельном кадастре и документах государственной регистрации прав на землю. Граница

земельного участка фиксируется на планах и выносится в натуру. Площадь земельного участка определяется после выноса границы в натуру.

Правовой статус земельного участка включает в себя целевое назначение, разрешенное использование и форму законного владения.

Владельцы земельного участка – общее наименование лиц, имеющих право собственности на земельный участок, постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды земельного участка.

Земельные участки и права на них, а также прочно связанные с земельными участками объекты (почва, замкнутые водоемы, лес, многолетние насаждения, строения, сооружения и другие), перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, находятся в обороте нераздельно, если иное не предусмотрено законом.

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

Земельный участок, предоставленный из государственных или муниципальных земель или приобретенный по другим основаниям, может быть обременен следующими обязательствами. Запретом на продажу или иное отчуждение определенным лицам либо разрешением на отчуждение определенным лицам бессрочно или в течение установленного срока; запретом на сдачу в аренду или субаренду; правом на преимущественную покупку по объявленной цене в случае его продажи; передачей по наследству только определенным наследникам (для сельскохозяйственных земель); условием начать и завершить застройку или освоение земельного участка в течение установленных сроков по согласованию в определенном порядке с проектом; запретом на изменение внешнего вида недвижимости, реконструкцию или снос здания, строения, сооружения без согласования в определенном порядке; условием осуществить строительство, ремонт или содержание дороги, участка дороги, запретом на отдельные виды деятельности или формы поведения; запретом на изменение целевого использования земельного участка; условием соблюдать природоохранные требования или выполнять определенные работы, в том числе охранять животный мир, сохранять редкие растения, памятники природы, истории и

культуры, археологические объекты, имеющиеся на земельном участке; условием предоставлять право охоты, ловли рыбы, сбора дикорастущих растений на своем земельном участке в установленное время и в установленном порядке; условием сохранить естественную среду обитания и пути миграции диких животных; иными обязательствами, ограничениями или условиями.

Обременения земельного участка устанавливаются непосредственно законодательством, договором или решением суда.

Обременения земельного участка включаются в его правовой статус, подлежат государственной регистрации и сохраняются при переходе земельного участка к другому лицу.

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

Разрешенное использование земельного участка может содержать требования к:

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

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

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

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

5) предельно допустимым, нормам нагрузки на окружающую природную среду;

6) сохранению зеленых насаждений;

7) иным требованиям, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

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

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

Самовольное изменение разрешенного использования земельных участков не допускается.

3. Распределительно-перераспределительная функция. Эта функция государства в отношении регулирования земельных отношений выражается:

а) в проведении землеустроительных и других мероприятий, направленных на пространственно-территориальное устройство земель, куда входит установление на местности границ административно-территориальных образований конкретных пользователей землей, устранение отдельных неудобств у них, отвод участков в натуре и т. п., что меняет их правовой статус;

б) в изъятии земельных участков, используемых с нарушением земельного законодательства, с последующим предоставлением их другим лицам;

в) в изъятии или принудительном выкупе земельных участков (пусть даже и не было нарушений в их использовании) с последующей передачей их для государственных или общественных надобностей;

г) в выделении из существующих землепользовании новых земельных угодий с иным правовым режимом по основаниям, определяемым законом. Например, при выходе членов сельскохозяйственных предприятий из состава этого предприятия для ведения крестьянского хозяйства и др.

Важнейшей задачей земельной реформы в России является включение как можно большего числа пользователей земельными участками в механизм отношений частной и других форм собственности, что будет способствовать более эффективному использованию этих земель.

Под распределением и перераспределением земель между пользователями (предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами) понимается процесс их предоставления и изъятия для государственных, общественных, а также местных нужд граждан и их

объединений. Данная функция осуществляется с учетом приоритетного использования земель сельскохозяйственного назначения для сельскохозяйственных нужд названных субъектов права.

Предоставление и изъятие земель взаимосвязаны и рассматриваются как стороны одного процесса. При его осуществлении государственные органы совершают совокупность действий, направленных либо на возникновение права пользования конкретным земельным участком у конкретных лиц (и соответственно на изъятие земли у прежних пользователей или из запаса), либо на прекращение права пользования участками (и соответственно на передачу их другим лицам или возврат в государственный запас).

В первом случае при предоставлении земель возникает необходимость в перераспределении земельных участков между пользователями земли, а в другом – при изъятии земли необходимость в применении правовой санкции в связи с нарушением пользователем возложенных на него обязанностей.

4. Функция обеспечения надлежащего использования земель. Эта функция выражается в применении государством таких нормативных мер, которые понуждают лиц, использующих землю, к надлежащему исполнению своих обязанностей и прав относительно закрепленных за ними земельных участков.

Данная функция многоаспектная, и в ней можно выделить следующие направления:

а) Применение налоговых форм воздействия. Так, освобождением от налога лиц, осуществляющих сельскохозяйственное освоение земель, государство стимулирует расширение размеров сельскохозяйственного использования земель;

б) применение мер экономического стимулирования землепользователей. Например, установлением повышенных цен на экологически чистую продукцию государство стимулирует соблюдение экологических и санитарно-гигиенических правил использования земель;

в) применение мер ответственности за нарушение земельного законодательства. Например, обязанность возвращать самовольно занятые земельные участки без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования, отбивает охоту к самовольному строительству на чужих участках;

г) применение мер ответственности к тем пользователям земельными участками, которые не осуществляют мероприятий, направленных на

предотвращение деградации и ухудшения земель, а также других неблагоприятных последствий хозяйственной деятельности, т.е. не занимаются их воспроизводством;

д) внедрение нормативов деятельности на земельном участке, превышение которых влечет за собой определенные отрицательные последствия для виновных в этом лиц. Так, в интересах охраны здоровья человека, окружающей среды и для оценки состояния почв устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ в почве, превышение которых является загрязнением земель, влекущим штраф по ЗК РФ;

е) осуществление всеми землепользователями землеустройства для организации рационального использования предоставленных земель.

Функция обеспечения надлежащего использования земель осуществляется посредством деятельности, направленной на сохранение и улучшение полезных свойств земли в процессе ее использования. Мелиорация земель признана одной из основных задач ускорения научно-технического прогресса в сельском хозяйстве.

Мелиорация земель – это коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий.\* Она бывает следующих типов:

гидромелиорация;

агролесомелиорация;

культурно-техническая;

химическая. Различаются внутрихозяйственная мелиорация, которая планируется и осуществляется за счет пользователей земель, и межхозяйственная, осуществляемая за счет государства специальными государственными предприятиями и организациями. Она представляет собой коренное улучшение значительных по своим размерам массивов.

\*СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142. См.: Постановление Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. № 1093 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области мелиорации земель» и утвержденные этим Постановлением Правительства РФ «Положения» // Земельное законодательство. М., 1997. С. 359–364.

Рекультивацией называется деятельность по восстановлению продуктивности земель, их полезных свойств, утраченных в процессе нарушения почвенного покрова в результате производственной или иной деятельности человека. В декабре 1992 г. Правительство РФ приняло Государственную программу повышения плодородия почв, в соответствии с которой в регионах принимаются конкретные программы по ее реализации.

Предприятия, организации и учреждения, чья деятельность связана с нарушением почвенного покрова, обязаны за свой счет приводить данные земли в состояние, пригодное для использования по целевому назначению. Для этого они обязаны снимать, хранить и наносить плодородный слой почвы на рекультивируемые земли, а при экономической деле-сообразности – на малопродуктивные угодья.\*

\*См.: Постановление Правительства РФ от 23 февраля 1994 г. №10 «О рекультивации земель, снятии, сохранности и рациональном использовании плодородного слоя почвы» // СААП РФ. 1994. №10 .Ст. 779.

Мероприятия по восстановлению плодородия рекультивируемых земель для использования их в сельском или лесном хозяйстве осуществляются землепользователями за счет средств предприятий, организаций, учреждений, проводивших на этих землях работы, связанные с нарушением почвенного покрова.

За счет средств государственного бюджета рекультивация осуществляется, как правило, силами предприятий и организаций Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ.

Одним из наиболее опасных и распространенных видов вредного воздействия на сельскохозяйственные земли является водная и ветровая эрозия почв, которая выводит высокопродуктивные угодья из сельскохозяйственного производства. Различаются естественная и антропогенная (вызываемая производственно-хозяйственной деятельностью человека) эрозия почв.

Меры по борьбе с эрозией носят комплексный характер и включают организационно-хозяйственные, агротехнические, лесомелиоративные мероприятия. Проведение этих мероприятий предусмотрено соответствующими нормативными актами.

Противоэрозийные мероприятия осуществляются соответствующими министерствами, комитетами, ведомствами, пользователями земель.

Для наиболее рационального использования земель, находящихся как в сельской местности, так и в городах, проводятся землеустройство и планировка населенных пунктов.

Землеустройство представляет собой систему государственных мероприятий, направленных на регулирование земельных отношений, организацию использования земли, учет и оценку земельных ресурсов, составление территориальных и внутрихозяйственных планов.

Задачами землеустройства являются организация рационального использования земель во всех отраслях народного хозяйства, создание благоприятной окружающей экологической среды, поддержание устойчивых ландшафтов и охрана земель.

Землеустройство обеспечивает:

планирование и организацию рационального использования и охраны земель независимо от форм собственности и форм хозяйствования;

разработку федеральных и региональных программ использования и охраны земельных ресурсов и схем землеустройства с учетом градостроительных, экологических, экономических и иных особенностей территории;

межевание земель с установлением (восстановлением) на местности границ административно-территориальных образований, границ земельных участков владельцев земли по единой государственной системе и их техническое оформление;

составление новых проектов и упорядочение существующих землевладений и землепользования с устранением неудобств в расположении земель;

определение границ земельных участков, установление границ и отвод земельных участков в натуре (на местности), оформление планов (чертежей) границ земельных участков, подготовку документов для удостоверения прав на земельные участки;

разработку проектов внутрихозяйственного землеустройства и других проектов, связанных с использованием и охраной земель;

разработку рабочих проектов по рекультивации нарушенных земель, защите почв от одной и ветровой эрозии, селей, оползней, подтопления, заболачивания, иссушения, уплотнения, засоления, загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, сохранению и повышению плодородия почв; обоснование размещения и установления границ особо охраняемых территорий;

закрепление и изменение на местности городской черты и черты сельских поселений; проведение топографо-геодезических, картографических, почвенных, агрохимических, геоботанических, историко-культурных и других обследовательских и изыскательских работ; разработку землеустроительной документации, связанной с ресурсной оценкой, использованием и охраной земель, сохранением и развитием исторически сложившейся хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп;

проведение инвентаризации всех земель и систематическое выявление неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению земель;

составление кадастровых и тематических карт и атласов состояния и использования земельных ресурсов;

проведение земельно-оценочных работ.

Землеустройство проводится по решению государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления или по ходатайству всех пользователей земли, а также по инициативе комитетов по земельным ресурсам и землеустройству.

Землеустройство проводится при участии заинтересованных пользователей землей. Проекты землеустройства после утверждения заказчиком переносятся в натуру (на местность) с обозначением границ земельных участков и полей севооборотов знаками установленного образца.

Землеустроительные работы осуществляются на основании лицензий, выдаваемых в установленном порядке.

Виды землеустройства. В зависимости от содержания землеустройство подразделяется на два вида: межхозяйственное и внутрихозяйственное землеустройство.

Путем межхозяйственного землеустройства устанавливаются границы отдельных землепользований и отграничиваются земли одних пользователей от других.

Важной задачей межхозяйственного землеустройства является образование новых землепользований путем предоставления земель разного рода сельскохозяйственным предприятиям, акционерным обществам, крестьянским (фермерским) хозяйствам, промышленным предприятиям, предприятиям транспорта и т.д. Межхозяйственное землеустройство обеспечивает также упорядочение и рациональную организацию существующих землепользований, устранение неудобств в расположении земель (чересполосицы, вклиниваний, вкраплений и т. п.).

Все действия по межхозяйственному землеустройству имеют определенное правовое значение, ибо они связаны с установлением, прекращением или изменением конкретных прав землепользователей. Поэтому обязательным условием проведения его является участие всех заинтересованных субъектов права в составлении проекта землеустройства. Межхозяйственное землеустройство имеет правовое значение еще и потому, что при его проведении проверяются правовые основания статуса землепользователей. Поэтому иногда на практике межхозяйственное землеустройство приводит к спорам между землепользователями. Эти споры разрешаются в административном и судебном порядке.

Межхозяйственное землеустройство может быть как первоначальным, так и последующим. Первоначальное – это землеустройство при отводе земельных участков, а последующее – проводимое в отношении уже существующих землепользований.

Межхозяйственное землеустройство должно проводиться таким образом, чтобы создать наиболее благоприятные условия для внутрихозяйственного землеустройства.

Внутрихозяйственное землеустройство проводится внутри земельных массивов, закрепленных за одними и теми же землепользователями. Его цель – установить отдельные виды угодий, входящих в состав этих земельных массивов, разграничить указанные угодья по их хозяйственному назначению и рационально организовать территорию внутри отдельного хозяйства.

Внутрихозяйственное землеустройство, так же как и межхозяйственное, имеет важное юридическое значение, поскольку оно определяет в значительной мере содержание прав пользования землей (например, права и обязанности конкретного землепользователя по отношению к отдельным участкам их земельных массивов. Кроме того, некоторые действия по внутрихозяйственному землеустройству могут

привести к изменению прав землепользования и возникновению в связи с этим правовых конфликтов. Так, при внутрихозяйственном землеустройстве колхозных массивов выделяют участки для фермерских хозяйств своих работников и т.д. Указанные действия носят правовой характер, так как ими порождаются права конкретных землепользователей.

Система землеустроительных органов. Общее организационно-методическое руководство всем землеустроительным делом в нашей стране осуществляют республиканские комитеты по земельным ресурсам и землеустройству. Например, Государственный комитет РФ по земельной политике ведет учет всех земель, планирует проведение всех землеустроительных работ в РФ.

Землеустроительными работами в субъектах Федерации руководят земельные комитеты, в составе которых имеются соответствующие управления (отделы). Эти подразделения комитетов помимо учета земель, планирования землеустроительных работ и т.д. теперь осуществляют широкие контрольные функции: проверяют проведение землеустроительных работ, правильность использования земель их пользователями, обоснованность изъятия земель для государственных, муниципальных и общественных надобностей.

Государственный комитет РФ по земельной политике и его органы на местах:

приостанавливают исполнение неправомερных решений по вопросам изъятия и предоставления земельных участков до рассмотрения протестов в соответствующих органах местного самоуправления (администрации), суде, арбитражном суде; комитеты по земельным ресурсам и землеустройству республик в составе РФ и других субъектов Федерации – решений районных и городских (кроме Москвы и Санкт-Петербурга) администраций; районные, городские комитеты по земельным ресурсам и землеустройству – решений сельской, поселковой и районной (в городе) администрации;

привлекают к ответственности должностных лиц и граждан за нарушение земельного законодательства;

выдают разрешения (лицензии) предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам на проведение землеустроительных и других проект-но-изыскательских работ, связанных с изучением и использованием земельных ресурсов; представляют на утверждение в установленном порядке нормативы цены земли, размеры земельного налога и арендной платы;

регистрируют права на земельные участки и договоры купли-продажи (купчие), дарения, аренды, временного пользования, залога земельных, участков и прав аренды;

осуществляют землеустройство, государственный контроль за использованием и охраной земель, дают обязательные для исполнения предписания по устранению выявленных нарушений земельного законодательства РФ;

ведут земельный кадастр и мониторинг земель;

выдают в установленном порядке предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам документы, подтверждающие их право на земельный участок;

обращаются бесплатно в суд по вопросам защиты законных интересов граждан и юридических лиц, а также по вопросам отмены неправомерных решений органов власти.

5. Функция контроля за использованием и охраной земель. Задачами государственного контроля за использованием и охраной земель являются:

обеспечение соблюдения всеми предприятиями, учреждениями, организациями, а также гражданами, иностранными физическими и юридическими лицами и лицами без гражданства требований земельного законодательства в целях эффективного использования и охраны земель.\*

\*См.: Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. // СААП РФ №2. Ст. 78 (в редакции от 12 марта 1996 г. №27), принятого во исполнение Указа Президента РФ от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» // СААП РФ 1993. №44. Ст. 4191 (с изменениями, внесенными Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. – СААП РФ. 1993. №52. Ст. 5085) и от 16 декабря 1993 г. «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» // СААП РФ. 1993. №51 Ст. 4935. В редакции постановления Правительства РФ от 12 марта 1996 г. №271. Приказом Роскомзема от 18 февраля 1994 г. №18. «Об утверждении инструкции о порядке работы госземинспекторов по привлечению физических, должностных и юридических лиц к административной ответственности за нарушение земельного законодательства» (Российские вести. 1994. 5 апреля; бюллетень нормативных актов министерств и ведомств

РФ 1994 №7. Зарегистрировано в Минюсте России 28 марта 1994 г. №528.), приказом Госстроя России от 2 марта 1994 г. №17-14 (в ред. От 6 декабря 1994 г.) «Об утверждении инструкции о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель по вопросам, отнесенным к компетенции Госстроя России» (первоначальный текст документа опубликован в газете «Российские вести» 1994. 23 марта. Зарегистрировано в Минюсте России 25 мая 1995 г. №160.), «Об утверждении инструкции по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земли органами Минприроды России» (Российские вести. 1994. №9. Зарегистрировано в Минюсте России 16 июня 1994 г. №602) и др.

В условиях рыночной экономики и наличия в России земельного рынка Государственный контроль не утрачивает свою значимость, а приобретает новые направления и методы, поскольку собственникам и пользователям земельных участков предоставляется право самостоятельно хозяйствовать на своих земельных участках. В то же время Конституция РФ (ст. 36 ч. 2) предписывает владеть, пользоваться и распоряжаться природными ресурсами без нанесения ущерба окружающей среде и без нарушения прав и законных интересов иных лиц.

Постановлением Правительства РФ от 18 мая 1998 г. № 461 «Об утверждении Положения о проведении государственного экологического контроля\* в закрытых административно-территориальных образованиях на режимных, особо режимных и особо важных объектах Вооруженных Сил РФ и государственной экологической экспертизы вооружения и военной техники, военных объектов и военной деятельности» впервые в России разрешено указывать объекты Вооруженных сил РФ.

\*СЗ РФ. 1998. № 21. Ст.2237.

Государственный контроль за использованием и охраной земель представляет собой также многоаспектную функцию, в составе которой можно выделить следующие направления:

а) организация проверок, экспертиз и иных действий, направленных на выявление фактов, представляющих нарушения земельного законодательства. Например, если при проведении экспертизы намечаемого к строительству объекта была установлена неизбежность его отрицательного

влияния на состояние земель, то строительство данного объекта запрещается законом;

б) принятие мер по предотвращению и пресечению нарушений земельного законодательства. Так, органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель, вправе делать представления соответствующим организациям и должностным лицам об устранении нарушений; применять в пределах своей компетенции наказания, предусмотренные за нарушения земельного законодательства, и т. п.

Контроль за использованием и охраной земель – это деятельность компетентных государственных органов по проверке соблюдения всеми землепользователями и иными лицами правового режима земель.

Государственный контроль за использованием и охраной земель является всеобщим, охватывает все категории земель и распространяется на всех землепользователей. Он не ограничен какими-либо сроками.

Государственный контроль за использованием и охраной земель осуществляется в РФ представительными и исполнительными органами власти на местах, а также специально уполномоченными на то органами:

Государственным комитетом РФ по земельной политике и его органами на местах, а также другими государственными органами. Для усиления контроля и повышения уровня его экологической направленности введен мониторинг земель.

Правовые формы земельного контроля. Контрольная деятельность государственных органов земельного контроля протекает в установленных законом правовых формах во избежание произвола и безответственности должностных лиц в своей работе. Эта деятельность, в соответствии с Указом Президента от 27.10.93 №1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» (в ред. указов от 24.12.93 и 25.01.99, пункт 10 Указа), а также Указом Президента от 16.12.93 №2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» (пункт 2 Указа) и Положением о порядке осуществления государственного контроля за охраной и использованием земель, утвержденным Постановлением Правительства от 23.12.93 №1362 в ред. 12.03.96 (пп. 3 и 4 Положения) осуществляется:

Главным государственным инспектором по использованию и охране земель РФ (одновременно Председателем Госкомзема), его заместителями, государственными инспекторами по использованию и охране земель (одновременно председателями территориальных органов), их заместителями

и должностными лицами других специально уполномоченных государственных органов, на которые возложена функция контроля за охраной и использованием земель. Названные должностные лица имеют право самостоятельно рассматривать дела о нарушениях земельного законодательства и принимать по ним решения.

Независимо от цели проверки (по плану, по жалобе), закон дает право госинспектору совершать ряд правовых действий, в их числе:

- проверка законности основания пользования землей;
- обследование фактического состояния использования, неиспользования данного объекта, проверка использования в соответствии с целевым назначением и в соответствии со статусным положением субъекта природоиспользования.

Выявленные госинспектором нарушения, предусмотренные ст. 125 ЗК РСФСР и Указом от 24.12.93, являются основанием для издания актов реагирования (правовые формы земельного контроля). Их 5, и какой-либо из них применяется, в зависимости от характера нарушения, либо предварительно (не является законченной правовой процедурой), либо на месте. Первый случай предусматривает проведение предварительных расчетов, исследований и оценок последствий при длящемся нарушении, при невозможности его немедленного устранения, при невыявлении субъекта, при оспаривании им факта вины нарушения. Во втором случае сразу дается соответствующее распоряжение об устранении нарушения или применяются административные санкции. Содержание форм контроля, их оформление и порядок разрешения дел о правонарушениях регулирует Приказ Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству от 18.02.94 №18 в редакции Приказа Госкомзема от 15.02.99 №23 «Об утверждении Инструкции о порядке работы госземинспекторов по привлечению физических, должностных и юридических лиц к административной ответственности за нарушение земельного законодательства». Согласно Приказу, госинспектор вправе:

дать указание (п. 2.1 Приказа в ред. 15.02.99 и Приложение №2, где установлена форма предписания) о выполнении пользователем участка определенных действий с определением срока выполнения перечисленных в указании работ; в случае игнорирования указания или невыполнения его условий дело переносится на рассмотрение местного земельного комитета, комиссия которого затем выносит соответствующее решение;

составить протокол (п. 2.1 Приказа и соответственно Приложение №3 о форме) о нарушении земельного законодательства с последующим направлением в комиссию при местном земельном комитете или лично

Главному Госинспектору по использованию и охране земель в РФ.

Первый экземпляр протокола направляется в комиссию, второй вручается нарушителю, третий хранится у лица, вручившего протокол. В случае невыявления личности нарушителя инспектор, руководствуясь п. 10 Инструкции и Приложением №4, направляет просьбу начальнику местного Управления внутренних дел об оказании содействия;

вынести постановление (п. 10 «д» Положения о порядке осуществления госконтроля и Приложение №5) о наложении взыскания на лиц, виновных в совершении земельного правонарушения; штраф должен быть внесен не позднее 15 дней со дня вручения постановления;

предписать нарушителю требование о приостановлении работ, эксплуатации объекта, ведущихся с нарушением земельного законодательства, с указанием срока и с предупреждением, что если строительство не прекратится, то будет прекращено финансирование работ и взыскан штраф (п. 10 Положения и Приложение №6 Инструкции);

направить банку иной организации, финансирующей работы, предписание о прекращении финансирования объекта (пп. 10 «в» и 10 «л» Положения и Приложение №7). Лишь после устранения тех нарушений, которые были зафиксированы в требовании инспектора, последний выдает правонарушителю уведомление о праве возобновить приостановленные работы или уведомление о продолжении их финансирования (соответственно Приложения №8 и №9 Инструкций).

Установлены также формы: повестка вызова на заседание комиссии местного комитета (в силу с. 247 КоАП), протокол заседания комиссии с предоставлением права нарушителю обжаловать решение комиссии в течение 10 дней в вышестоящие комитеты или в суд, арбитражный суд, постановление о наложении штрафа для бесспорного взыскания денежных средств (Приложение № 15, постановление комиссии о наложении штрафа за нарушение земельного законодательства (Приложение №12), содержание книги регистрации постановлений о нарушениях земельного законодательства, принятых комиссиями и госземинспекторами (Приложение №13), письмо в районный суд о принудительном исполнении нарушителем решений инспекторов и комиссий и выдаче последним исполнительного листа (ст.288 КоАП и Приложение №14), решение местного земельного комитета о приостановлении противоречащего земельному законодательству решения органа местного самоуправления (Приложение № 17).

Мониторинг земель представляет собой систему наблюдений за состоянием земельного фонда России (съёмки, обследования и изыскания).

Структура, содержание и порядок осуществления мониторинга устанавливаются федеральным законом и законами субъектов РФ, а до их принятия – Правительством РФ\* и государственными органами исполнительной власти субъектов РФ.

\*См.: Постановление Правительства РФ от 5 июля 1992 г. «О мониторинге земель» и Положение о мониторинге земель в РФ. 1992. №4. Ст. 183. В соответствии с этим, постановлением Правительства РФ от 5 февраля 1993 г. «О государственной программе мониторинга земель на 1993-1995 годы» 23 февраля утверждена эта программа, предусматривающая поэтапное введение на территории РФ мониторинга земель // СААП РФ. 1993. №6. Ст. 491.

Мониторинг земель является составной частью наблюдений за состоянием окружающей среды.

Объектом мониторинга земель являются все земли РФ независимо от форм собственности, целевого назначения и характера использования. Мониторинг земель имеет подсистемы, соответствующие категориям земель в земельном фонде РФ.

В зависимости от целей и территориального охвата осуществляются федеральный, региональный и местный (локальный) мониторинги земель.

В соответствии с международными научно-техническими программами Россия может принимать участие в работах по глобальному мониторингу земель.

При ведении мониторинга земель выявляются следующие процессы: эволюционные (связанные с естественноисторическими процессами развития); циклические (связанные с суточными, сезонными, годовыми и иными периодами изменений природного характера); антропогенные (связанные с человеческой деятельностью); чрезвычайные ситуации (связанные с авариями, катастрофами, стихийными и экологическими бедствиями и др.).

Основными задачами мониторинга земель являются:

своевременное выявление изменений состояния земельного фонда, их оценка, прогноз и выработка рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов;

информационное обеспечение государственного земельного кадастра, рационального землепользования и землеустройства, контроля за использованием и охраной земель.

В содержание мониторинга земель входят систематические наблюдения (съёмки, обследования и изыскания) за состоянием земель, выявление изменений и оценка состояния землепользования, угодий, полей, участков, а также процессов, связанных с изменением плодородия почв (опустынивание, развитие водной и ветровой эрозий, потери гумуса, ухудшение структуры почв, заболачивание и засоление, зарастание и закустаривание сельскохозяйственных угодий, загрязнение земель пестицидами, тяжелыми металлами, радионуклидами, другими токсичными веществами).

Оценка состояния земель выполняется путем анализа ряда последовательных наблюдений (периодических, сезонных, суточных), направленности и интенсивности изменений и сравнения полученных показателей с нормативными.

Мониторинг земель ведется Государственным комитетом РФ по земельной политике, Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды при участии Министерства сельского хозяйства и продовольствия, Министерства природных ресурсов РФ, Государственным комитетом по строительству и жилищно-коммунальному комплексу Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, а также других заинтересованных министерств и ведомств.

Базовый и периодический мониторинг земель ведется в республиках в составе РФ, краях, областях, городах комитетами по земельным ресурсам, землеустройству республик в составе РФ, органами Государственного комитета РФ по охране окружающей среды и другими заинтересованными министерствами и ведомствами.

Оперативный (дежурный) мониторинг земель ведется комитетами по земельным ресурсам и землеустройству районов, городов и автономных образований с использованием данных базового и периодического мониторинга.

Указанные органы ежегодно, не позднее 1 марта, представляют в соответствующие органы исполнительной власти доклады о состоянии земель в регионе.

Государственный контроль за соблюдением земельного законодательства, использованием и охраной земель осуществляют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, специально уполномоченные органы государственной власти по контролю за использованием и охраной земель, а также органы местного самоуправления.

Общественный контроль за использованием и охраной земель осуществляется общественными инспекторами, назначаемыми специально уполномоченными органами государственной власти по контролю за использованием и охраной земель из числа лиц, знающих земельное законодательство и имеющих опыт работы в области охраны окружающей природной среды.

На предприятиях, в учреждениях и организациях проводится производственный контроль за использованием и охраной земель.

Порядок государственного, производственного и общественного контроля за соблюдением земельного законодательства, использованием и охраной земель определяется Правительством РФ.

В ходе земельного контроля проверяется законность предоставления земельных участков, их размеры, правильность использования земли в соответствии с целевым назначением. Контроль охватывает также систематическую проверку соблюдения всеми землепользователями земельного законодательства, условий и порядка эксплуатации земель. Проверяется правильность ведения государственного учета земель и регистрация землепользования.

Органы государственного контроля вправе давать всем землепользователям предписания об устранении нарушений правил пользования землей и в случае надобности привлекать виновных к ответственности. Из подконтрольности всех землепользователей вытекает их обязанность допускать представителей уполномоченных на то органов государства к проверке использования земли и безоговорочно подчиняться требованиям об устранении обнаруженных нарушений.\*

\*См.: Постановление Совета Министров-Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. «Об утверждении положения о порядке осуществления

государственного контроля за использованием и охраной земель в РФ» // СААП РФ. 1994. №2. Ст. 78 (в ред. От 12.03.96 №971)

Местная администрация не только осуществляет непосредственный государственный контроль за использованием земли, но и предоставляет и изымает земельные участки, дает заключения о предоставлении и изъятии земельных участков, производимых вышестоящими органами, выдает землепользователям государственные акты на право пользования землей; принимает решения о предоставлении во временное пользование различным землепользователям земли сельскохозяйственного назначения; организует проведение работ по землеустройству, контролирует осуществление указанными субъектами мероприятий по повышению плодородия, борьбе с эрозией, загрязнением и заболачиванием почв.

Специально уполномоченными государственными органами, осуществляющими государственный земельный контроль, являются: Государственный комитет по земельной политике РФ и его органы на местах;

Государственный комитет РФ по охране окружающей среды и его органы на местах.

Эти органы осуществляют свои функции во взаимодействии с органами представительной и исполнительной власти.

Главным государственным инспектором по использованию и охране земель РФ является председатель Государственного комитета РФ по земельной политике, а его заместители и начальник Управления государственного контроля за использованием и охраной земель Комитета являются заместителями Главного государственного инспектора. Все эти должностные лица несут персональную ответственность за организацию и осуществление земельного контроля в РФ, а государственные инспекторы по использованию и охране земель соответствующих территорий и их заместители – на этих территориях.

В равной мере это относится к председателям соответствующих комитетов субъектов Федерации, городов и районов.

Специально уполномоченные органы государственного контроля за использованием и охраной земель осуществляют его в соответствии со своей компетенцией, которая определена Положением о нем:

организуют проверку и экспертизу изменения качественного состояния земель и функционального зонирования городов и других поселений;

принимают меры к устранению нарушений земельного законодательства;

участвуют в подготовке нормативных и законодательных актов, касающихся использования и охраны земель;

вносят в установленном порядке предложения о консервации деградированных и загрязненных земель, дальнейшее использование которых может привести к угрозе жизни и здоровью человека, чрезвычайным ситуациям, катастрофам, разрушению историко-культурного наследия и природных ландшафтов, негативным экологическим последствиям и загрязнению сельскохозяйственной продукции и водных источников;

информируют население о состоянии земельного фонда, эффективности его использования и принимаемых мерах по охране земель;

участвуют в согласовании градостроительной и землеустроительной документации, в работе комиссий по приемке мелиоративных, рекультивированных и других земель, на которых проведены мероприятия по улучшению их качественного состояния, а также объектов, сооруженных в целях охраны земель.

В указанном Положении определены права и обязанности должностных лиц органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель. Эти лица несут ответственность за своевременное принятие мер к нарушителям земельного законодательства, за объективность материалов проводимых проверок.

Убытки, причиненные землепользователям неправомерными действиями должностных лиц, осуществляющих земельный контроль, возмещаются в порядке, установленном законодательством.

Жалобы на действия должностных лиц, осуществляющих земельный контроль, подаются вышестоящему должностному лицу или в суд.

В Положении определены сроки наложения штрафов за нарушения земельного законодательства специально уполномоченными на то органами государства, осуществляющими земельный контроль, – двухмесячный срок со дня обнаружения правонарушения, а в отдельных случаях – не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения. Органы Госкомзема налагают штрафы за: самовольное занятие земельных участков, а также

противоправные действия должностных и юридических лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель;

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

использование земельных участков не по целевому назначению, а также способами, приводящими к порче земель;

систематическое невнесение платежей за землю;

захламление земель, порчу и уничтожение плодородного слоя;

нарушение сроков возврата временно занимаемых земель, невыполнение обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

проектирование, размещение, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, отрицательно влияющих на состояние земель;

искажение сведений о состоянии и использовании земель;

нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) граждан о предоставлении земельных участков, сокрытие информации о наличии свободного земельного фонда; уничтожение межевых знаков;

уклонение от исполнения и несвоевременное исполнение; выданных

должностными лицами органов, осуществляющих земельный контроль, предписаний по вопросам устранения нарушений земельного законодательства. .

Органы Министерства природных ресурсов РФ налагают штрафы за следующие нарушения:

самовольное занятие земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного и рекреационного назначения;

захламление земель;

загрязнение земель химическими (токсичными) и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами;

порчу и уничтожение плодородного слоя почвы, нерациональное использование сельскохозяйственных земель и охрану почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв;

невыполнение обязанностей по приведению временно занимаемых земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

противоправные действия должностных и юридических лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного и рекреационного назначения, а также за нарушение установленного режима использования указанных земель с особыми условиями использования;

уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение выданных должностными лицами Министерства и его органов на местах предписаний по вопросам устранения нарушений земельного законодательства.

Органы Государственного комитета по строительству и жилищно-коммунальному комплексу РФ налагают штрафы за:

самовольное занятие земельных участков, а также противоправные действия должностных лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель городов и других поселений;

самовольное строительство;

использование земельных участков не по целевому назначению, нарушение утвержденной градостроительной документации при отводе земель;

проектирование, размещение, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, отрицательно влияющих на состояние земель;

уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение выданных должностными лицами Комитета и его органов на местах предписаний по вопросам устранения нарушений земельного законодательства;

нарушение сроков рассмотрения заявлений граждан (ходатайств) о предоставлении земельных участков в городах и других поселениях.

Органы санитарно-эпидемиологического надзора РФ, органы и учреждения государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ налагают штрафы за:

несоблюдение санитарного законодательства при использовании земельных участков, установлении охранных, санитарно-защитных, оздоровительных и рекреационных зон при проектировании и эксплуатации предприятий, объектов по использованию, переработке и захоронению радиоактивных, токсичных материалов и отходов производства, за предотвращение загрязнения земель возбудителями паразитарных и инфекционных заболеваний;

самовольное строительство в случае нарушения санитарно-эпидемиологических правил и норм по охране почв;

проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, отрицательно влияющих на состояние земель;

загрязнение земель химическими (токсичными) и радиоактивными веществами, заражение возбудителями бактериальных и инфекционных заболеваний;

уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение выданных должностными лицами органов и учреждений государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ предписаний по вопросам устранения нарушений земельного законодательства.

В соответствии с Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г; «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы»\* установлено, что впредь до принятия нового земельного законодательства РФ граждане, должностные и юридические лица подвергаются штрафу, налагаемому в административном порядке, в следующих размерах:

\*СААП РФ 1993. №51. Ст. 4935. См. так же закон РФ от 17 декабря 1992 г. №4121-1 «Об административной ответственности предприятий, учреждений и объединений за правонарушение в области строительства» (в ред. Постановления Правительства РФ от 19.06.1994 г. №726; Федерального закона от 16 ноября 1997 г. № 144-ФЗ.)

за нарушение утвержденной градостроительной документации при отводе земель, противоправные действия должностных и юридических лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель, граждане – от одного до трех, должностные лица – от трех до десяти, юридические лица – от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда;

за нарушение установленного режима использования природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного назначения, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению, граждане – от трех до пяти, должностные лица – от пяти до десяти, юридические лица – от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда;

за нерациональное использование сельскохозяйственных земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв, использование земельных участков не по целевому назначению, а также способами, приводящими к порче земель, систематическое невнесение платежей за землю гражданами и должностными лицами – от трех до десяти, юридические лица – от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда;

за уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение предписаний, выданных должностными лицами органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, по вопросам устранения нарушений земельного законодательства, граждане – от пяти до десяти, должностные лица – от десяти до двадцати, юридические лица – от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда.

Главный государственный инспектор по использованию и охране земель РФ и другие должностные лица, на которых возложено осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель, имеют право вести самостоятельно дела о нарушениях земельного законодательства. При этом они должны руководствоваться следующим порядком перерасчета размеров штрафов, установленных ЗК и выраженных в твердых суммах, если верхний предел штрафов не превышает:

ста рублей – считать его равным одному минимальному размеру оплаты труда, при этом размер налагаемого штрафа не может быть ниже одной трети минимального размера оплаты труда;

пятисот рублей – считать его равным пяти минимальным размерам оплаты труда, при этом размер налагаемого штрафа не может быть ниже трех минимальных размеров оплаты труда;

тысячи рублей – считать его равным семи минимальным размерам оплаты труда, при этом размер налагаемого штрафа не может быть ниже трёх минимальных размеров оплаты труда;

трех тысяч рублей – считать его равным десяти минимальным размерам оплаты труда, при этом размер налагаемого штрафа не может быть ниже четырех минимальных размеров оплаты труда;

пяти тысяч рублей – считать его равным пятнадцати минимальным размерам оплаты труда, при этом размер налагаемого штрафа не может быть ниже пяти минимальных размеров оплаты труда;

десяти тысяч рублей – считать его равным двадцати минимальным размерам оплаты труда, при этом размер налагаемого штрафа не может быть ниже шести минимальных размеров оплаты труда;

ста тысяч рублей – считать его равным двумстам минимальным размерам оплаты труда, при этом размер налагаемого штрафа не может быть ниже ста минимальных размеров оплаты труда;

пятисоттысяч рублей – считать его равным пятистам минимальным размерам оплаты труда, при этом размер налагаемого штрафа не может быть ниже двухсот минимальных размеров оплаты труда;

одного миллиона рублей – считать его равным тысяче минимальных размеров оплаты труда, при этом размер налагаемого штрафа не может быть ниже пятисот минимальных размеров оплаты труда.

Дела о земельных правонарушениях, указанных в Положении, рассматриваются комиссиями специально уполномоченных органов, осуществляющих контроль в соответствии с законодательством об административных отношениях, а также государственными инспекторами по использованию и охране земель и должностными лицами этих органов согласно их компетенции, установленной в Положении.

Суммы штрафов за нарушение земельного законодательства при наложении их органами Госкомзема в соответствии с Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» поступают на формирование специальных денежных фондов комитетов по земельным ресурсам и землеустройству:

органами Министерства природных ресурсов РФ и органами и учреждениями государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ в соответствии с Законом РФ «Об охране окружающей природной среды» и Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» – на формирование внебюджетных экологических фондов;

органами Государственного комитета по строительству и жилищно-коммунальному комплексу РФ – в соответствующие бюджеты.

При неуплате штрафа в 15-дневный срок взыскание денежных средств в размере суммы штрафа с юридических лиц (за исключением иностранных и международных организаций), привлеченных к административной ответственности за нарушение земельного законодательства, производится в бесспорном порядке на основании постановлений должностных лиц или комиссий, специально уполномоченных органов, осуществляющих государственный земельный контроль.

Взыскание денежных средств с иностранных и международных организаций предпринимателей без образования юридического лица, должностных лиц и граждан производится на основании арбитражного суда или суда общей компетенции.

Органы Государственного комитета РФ по земельной политике взаимодействуют с Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды и его органами на местах в части осуществления государственного контроля за охраной земель; сохранения и воспроизводства плодородия почв и улучшения природной среды; определения ущерба, нанесенного уничтожением или ухудшением качественного состояния земель; проведения экспертизы, программ, схем и проектов использования земельных ресурсов; подготовки предложений по консервации загрязненных и деградированных земель;

с Федеральной службой лесного хозяйства РФ и его органами на местах в части разработки и осуществления программ использования земель лесного фонда;

с Комитетом по строительству и жилищно-коммунальному комплексу РФ и территориальными органами в части осуществления контроля над градостроительной деятельностью, связанной с земельными отношениями в городах.

Органы Государственного Комитета РФ по земельной политике в порядке, установленном законом, взаимодействуют с прокуратурой, органами суда, финансовыми, налоговыми органами в целях повышения эффективности земельного законодательства.

6. Охранительная функция. Охранительная функция государства в регулировании земельных отношений в России представляет собой совокупность мероприятий, систематически осуществляемых и направленных на обеспечение надлежащего земельного правопорядка.

Главной целью охранительной функции является охрана созданного в стране земельного правопорядка от деформаций, вызванных различными проблемами, и устранение тех деформаций, которые предотвратить не удалось.

Под земельным правопорядком понимается система земельных отношений, устойчиво создававшаяся под влиянием правовой деятельности государства и соответствующая целям, заложенным в правовом регулировании этих отношений.

Охранительная функция государства в регулировании земельных отношений реализуется в следующей деятельности:

1) в правовом обеспечении охранительных мероприятий в отношении отдельных объектов землепользования, нуждающихся в данной охране. Например, если в ближайшее время невозможно восстановление плодородия почв деградированных земель, то государство допускает консервацию их, осуществляемую в соответствии с Положением о консервации от 5 августа 1992 г.,\* т.е. вводится специальное охранительное правило, нормы которого направлены на восстановление нормального состояния земель;

\*САПП РФ. 1992. № 8. Ст. 505.

2) в правовом обеспечении статуса лиц, осуществляющих активную эксплуатацию земель. Так, для допуска к ведению крестьянского (фермерского) хозяйства лица обязаны иметь либо соответствующую квалификацию, либо опыт работы в сельском хозяйстве. Тем самым приоритетное положение создается для умеющих правильно использовать землю, и устанавливаются значительные правовые преграды к эксплуатации земли для лиц, не имеющих должных навыков и умения работать с землей;

3) в правовом обеспечении специального правового регулирования в местностях со сложившейся особой обстановкой, требующей особого правового статуса. Например, в зонах чрезвычайной экологической ситуации вводится приостановка хозяйственной эксплуатации земель, отрицательно влияющей на окружающую природную среду, а в зоне экологического бедствия она вообще подлежит прекращению;\*\*

**\*\*Ст. 58, 59 Закона от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды».**

4) в правовом обеспечении земельных отношений между субъектами земельных правоотношений. Эта деятельность выражается:

в пресечении нарушений земельного и иного законодательства, регулирующего земельные отношения. Так, деятельность сельскохозяйственных, промышленных и иных предприятий, грубо нарушающих установленный режим природопользования, приостанавливается до устранения данных нарушений, а если они не устранены в установленный срок, то такое предприятие подлежит ликвидации;

восстановлении нарушенных земельных отношений. Например, использование земель может осуществляться только с соблюдением определенной разрешительной системы (распоряжение местной администрации о предоставлении земельного участка, отвод земли в натуре на местности и т.п.). Поэтому при самовольном захвате земельных участков последние принудительно изымаются со сносом самовольно возведенных строений и возвратом участков прежним владельцам, т.е. восстанавливается существовавшее до нарушения положение в земельных отношениях;

в разрешении коллизий (споров), возникающих между субъектами правоотношений. Судами и соответствующими государственными органами осуществляется рассмотрение земельных споров, в ходе которых происходит восстановление нарушенных прав и отказ в удовлетворении необоснованных заявлений о принятии мер к правомерно действующей стороне. Суды при обнаружении нарушений в ходе рассмотрения дел о земельных спорах вправе давать (выносить) частные определения об их устранении, обязательные для исполнения адресатами;\*

**\*Ст. 225 ГПК 1964 года; ст. 141 Арбитражного процессуального кодекса РФ 1995 г.**

в профилактике нарушений земельного и иного законодательства, т.е. в устранении причин и условий, способствующих совершению земельных правонарушений. В частности, профилактика нарушений осуществляется через реализацию разрешительной системы по предоставлению земельных

участков, в ходе которой устанавливается заслон проникновению нарушителей в землепользование; в стимулировании охранительных мероприятий, производства экологически чистой сельскохозяйственной продукции; в введении повышенных налогов за необоснованно излишнее занятие земельных площадей и т. п.

Одним из главных мероприятий по профилактике земельных правонарушений является осуществление землеустройства, позволяющего в натуре на местности определить отправные точки устранения нарушений (границы земельных участков, которые недопустимо нарушать; рациональную структуру землепользования, которую необходимо соблюдать; отклонения в землеустроительных действиях, которые необходимо пресекать и т. п.).

Охранительная функция государства в регулировании земельных отношений является всепроникающей и действует наряду со всеми остальными функциями методом императивных предписаний.

В учетной функции она проявляется в установлении обязательных для всех землепользователей требований осуществлять установление обязанности ведения и обеспечения земельного учета (ведение земельно-кадастровой книги предприятия, подача необходимых сведений, правильное исчисление налогов за используемые земельные участки и применение ответственности за нарушения этого учета).

Аналогичным образом охранительная функция проявляется и в других функциях государственного регулирования земельных отношений, вводя обязательные предписания и ответственность за их нарушения.

Отсутствие охранительной функции, дополняющей остальные функции государственного регулирования земельных отношений, сделало бы невозможным исполнение последних. Вместе с тем охранительную функцию невозможно было бы реализовать, если бы не были четко регламентированы остальные функции государственного регулирования, поскольку применение ответственности и иных мер воздействия в правовых отношениях невозможно без четкой регламентации отношений, к которым эти меры применяются.

Охранительная функция обеспечивает исполнение других функций государства в области регулирования общественных отношений в сфере землепользования по двум основным направлениям: материальному и процессуальному.

Под материальным направлением следует понимать любую функцию государственного регулирования земельных отношений, которая

непосредственно воздействует на эти отношения. Например, деятельность государственных органов, осуществляющих контроль за использованием земель, по выявлению нарушений земельного законодательства и принятию мер к устранению этих нарушений.

Под процессуальным направлением понимается порядок (ход, процесс) осуществления функции. Так, функция контрольная осуществляется путем беспрепятственного посещения должностными лицами контрольных органов земельных участков, обследования их при предъявлении служебного удостоверения; вынесения решения о приостановлении агротехнических работ, если они осуществляются с нарушением законодательства; составления протоколов о нарушениях земельного законодательства; применения штрафов в пределах предоставленной данным должностным лицам компетенции и т. п.\*

\*Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в РФ. Утверждено постановлением Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. // САПП РФ. 1994. №2. Ст. 78 (в ред. от 12.03.96 г. № 271)

Процессуальное направление осуществления государственных функций регулирования земельных отношений от материального направления отличается подобно тому, как форма отличается от содержания. Процессуальное направление – это юридические формы осуществления материальных направлений указанных государственных функций.

Выделение в государственных функциях регулирования земельных отношений материального и процессуального направления весьма условно, поскольку в практике правового регулирования эти направления тесно переплетаются и взаимопроникают друг в друга. Например, реализация должностными лицами государственных органов, осуществляющих госконтроль за использованием земель, права давать обязательные к исполнению предписания по вопросам охраны земель является одновременно и материальным направлением (должностное лицо воздействует данным предписанием на отношения по порядку использования земель), и процессуальным направлением (должностное лицо оформляет данное предписание в соответствии с процессуальными требованиями, соблюдая при этом процессуальный порядок предъявления предписаний, сроки рассмотрения предъявленных предписаний нарушителями, обращения в суд с беспošлинными исками по поводу нарушений и т. п.).

Охранительная функция государства в регулировании земельных отношений тесно смыкается с контрольной, поскольку без осуществления контроля невозможно выявление нарушений. Вместе с тем охранительную функцию следует отличать от контрольной, поскольку задача первой заключается в выявлении нарушений и принятии мер к их устранению, а задача второй – в пресечении и устранении нарушений, а также причин и условий, порождающих эти недостатки.

Вместе с тем охранительная функция взаимосвязана с остальными функциями государственного регулирования земельных отношений, и на практике возникают определенные трудности в их разграничении.

Отграничение функций государственного регулирования земельных отношений имеет большое практическое значение, поскольку позволяет правильно определить предмет правового регулирования каждой из них, а значит, и правильно квалифицировать нужную правовую ситуацию.

Контрольные вопросы:

1. Соотношение материальных и процессуальных норм в земельном праве.
2. Понятие и виды земельного процесса.
3. Особенности земельного процесса в сравнении с административным.
4. В чем отличие земельного процесса от гражданского?
5. В чем отличие земельного процесса от уголовного ?

ГЛАВА 9

ЗЕМЕЛЬНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

9.1. Понятие и общая характеристика земельно-процессуального права

Процесс (от лат. *processus* – продвижение) представляет собой совокупность последовательных действий, направленных на достижение чего-либо.

Для формулирования общего понятия правового процесса необходимо уяснить, какое место занимает он в деятельности исполнительных государственных органов, а также органов местного самоуправления, и какую сферу охватывает: какие органы его осуществляют, представляет ли он только порядок деятельности соответствующих юрисдикционных органов по разрешению споров и принудительному осуществлению права или же он охватывает более широкое понятие, включая и положительные моменты

осуществления прав и обязанностей субъектов определенных общественных отношений.

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

Сфера земельно-процессуального правового регулирования многогранна и включает практически все стороны земельно-правового регулирования.

Задачей земельного законодательства является регулирование земельных отношений в целях обеспечения рационального использования и охраны земель, создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле. Оно создает условия для воспроизводства, повышения плодородия почв, сохранения и улучшения окружающей среды, защиты прав на землю всех субъектов земельных отношений.

В каждой отрасли российского права принято различать нормы материального и процессуального права. Каждой значительной части материальной земельно-правовой нормы соответствуют процессуальные земельно-правовые нормы.

Процессуальная норма представляет собой установленное или санкционированное государством общеобязательное правило поведения государственных органов и их организаций, а также граждан при участии их в процедуре, имеющей целью достижение определенного правового результата, или применении норм материального права. Иными словами, процессуальная норма способствует реализации норм материального права.

Во многих случаях для более эффективного решения вопросов (с учетом общественных и личных интересов), возникающих на практике, процессуальная норма объективно необходима – она способствует соблюдению законности при осуществлении организациями и лицами своих прав и обязанностей.

Процессуальные нормы способствуют достижению того результата, который необходим для нормальной реализации материальной нормы. Основная же функция материальной нормы – прямая регламентация поведения граждан, их коллективов, органов государства. Вместе с тем эти нормы (процессуальные и материальные) имеют общую цель – обеспечение правопорядка в обществе. Следует отметить, что процессуальная норма, в отличие от материальной, самостоятельного значения не имеет. Однако само

существование материальных норм еще не обеспечивает осуществления гражданами и организациями принадлежащих им прав. Должна существовать норма, в которой указывались бы обстоятельства реализации этих прав и обязанностей. Только при таком условии можно избежать правонарушения. Например, государству принадлежит право распоряжения землей, которое выражается в предоставлении земельных участков в собственность, владение, пользование или аренду отдельным землепользователям. Для того, чтобы это право было реализовано, государство (в лице его органов) должно совершить ряд действий, предусмотренных процессуальными нормами земельного права: рассмотреть поступившие ходатайства, принять решение по делу, определить границы участка в натуре, разрешить возникший спор и т.д.

Вопрос о существовании самостоятельных отраслей процессуального права в юридической литературе до сих пор является спорным. Причем некоторые авторы полагают, что каждой отрасли материального права должна соответствовать особая процессуальная отрасль. К таким отраслям следует отнести уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и административно-процессуальное право.

Однако проведение земельной реформы в России, установление многообразия форм собственности на землю и хозяйствования на ней, переход к рыночной экономике, где земля выступает в качестве товара и является объектом различных сделок (купли-продажи, залога, аренды и др.), вынуждает законодателей задуматься о создании правового материала для положительного решения вопроса о процессуальном земельном праве, для укрепления законности в земельных отношениях.

В основе формирования отраслей права лежат как объективные, так и субъективные факторы. К последним следует отнести количественное накопление правового материала. До тех пор, пока его не накоплено в достаточном количестве, процессуальные и материальные нормы могут существовать в одной отрасли права.

Для выяснения соотношения материальных и процессуальных норм в земельном праве необходимо обратиться к земельному законодательству, проанализировать ряд статей ЗК, где установлен порядок предоставления и изъятия земельных участков. Эти статьи решают процессуальные вопросы предоставления и изъятия земель в собственность, владение, пользование или аренду. Из содержания этих статей можно уяснить, что предоставление земельных участков осуществляется в порядке отвода, который производится на основании решения соответствующего органа местного самоуправления. Однако приступать к владению и пользованию предоставленным земельным участком до установления компетентными органами Государственного

земельного комитета РФ этого участка в натуре и выдачи документа, удостоверяющего это право, запрещается.

Соответствующие статьи ЗК содержат материально-правовые и процессуально-правовые нормы. Из содержания этих статей видно, что предоставление и изъятие земельных участков совершается в определенном процессуальном порядке. Установлен порядок возбуждения дела о предоставлении земельного участка, определены органы и сроки рассмотрения ходатайства, порядок подготовки документации об изъятии и предоставлении участка, форма и содержание принятого решения, права и обязанности сторон при рассмотрении вопроса и др.

Соотношение материальных и процессуальных норм в земельном праве выражается в следующем:

- 1) процессуальные нормы являются производными от материальных;
- 2) материальные и процессуальные нормы имеют один и тот же (в конечном счете) объект регулирования – отношения по поводу земли, хотя и имеются различия;
- 3) земельно-процессуальные отношения отличаются от материальных тем, что первые связаны непосредственно с порядком организации деятельности органов по применению материальных норм земельного права.

Отношения материального права возникают по поводу самого объекта земельных отношений.

## 9.2. Соотношение процессуальных норм земельного права с административным, гражданским и уголовным правом

Разграничение отраслей права между собой определяется, прежде всего, предметом правового регулирования. Как уже отмечалось, предметом земельного права являются земельные отношения.

В административном праве регламентации подвергается сама деятельность государственных органов, и акцент больше делается на форму, нежели на содержание деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Поэтому административное право ограничивается лишь определением структуры этих органов и их основных функций по государственному регулированию земельных отношений. Нормы, устанавливающие порядок формирования земельных органов, являются административно-процессуальными.

Административное право можно рассматривать как обобщающую отрасль в силу того, что нормы, в нее входящие, регулируют отношения, охватывающие организацию деятельности государства в лице соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления во всех областях общественной жизни. Поэтому нормы административного права, определяющие структуру, порядок организации указанных органов, проникают во все отрасли права. Но это отнюдь не означает, что все вопросы государственного регулирования земельных отношений подпадают под действие норм административного права. Последние устанавливают общие положения, тогда как специфика регулирования, например, земельных отношений находит свое отражение в нормах земельного права.

Особенность земельного процесса заключается в том, что в качестве критерия, определяющего его структуру, выступают функции государственного регулирования земельных отношений. Административный же процесс делится на виды в зависимости либо от органов, рассматривающих конкретное дело, либо от характера конкретных дел в сфере регулирования земельных отношений. Оба процесса относятся к одной области управленческой деятельности государственных органов исполнительной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления. Каждый из них является самостоятельным видом процесса, имеющим свою специфику. Так, административный процесс можно рассматривать как деятельность по реализации материальных административно-правовых норм и установленных ими санкций. В этой связи возможен двойной подход к пониманию сущности и назначения административно-процессуальной деятельности: правоприменительной и правоохранительной.\*

\*См.: Алехина П., Козлов Ю.М. Административное право РФ. 4. I. М., 1995. С. 252.

Правоохранительная деятельность представляет собой двуединый процесс. В зависимости от условий выступает та или иная сторона деятельности государственных органов по применению норм права. Отсюда следует, что правоприменительная деятельность государственных органов в зависимости от условий может осуществляться в различных процессуальных формах.

Таким образом, участниками юридического процесса как правоприменительной деятельности могут быть:

соответствующие исполнительные органы РФ и субъектов РФ, а также органы местного самоуправления;

юридические лица;

граждане.

Соотношение земельных и гражданских процессуальных норм

Во-первых, здесь необходимо, прежде всего, указать на различия в объектах материальных, а, следовательно, и процессуальных. Для гражданско-процессуального права – это большей частью имущественные отношения, а также личные неимущественные, но связанные с имущественными отношениями.

Эти отношения облечены в товарно-денежную форму. Земля также является недвижимостью (имуществом) и участвует в гражданском обороте. Но это имущество особого рода.

Во-вторых, гражданский процесс – это средство осуществления правосудия. Он имеет место в деятельности органов суда (или арбитража) и носит правоохранительный характер.

Точками соприкосновения гражданского и земельного процесса являются земельные споры.

Включение земли как недвижимости в гражданский оборот влечет за собой ее участие в сделках. Земельно-правовые сделки имеют смешанный правовой режим, поскольку они одновременно регулируются нормами гражданского и земельного права. В силу этого на них распространяются общие и особенные правила сделок.

Специфика земельных споров состоит в том, что они в меньшей степени затрагивают право собственности на землю, а в большей – право пользования землей. Гражданские имущественные споры, наоборот, как правило, затрагивают право собственности.

При разрешении земельных споров судьи исходят из общих принципов осуществления правосудия, их деятельность определяется нормами гражданско-процессуального права. Но поскольку объектом спора выступает земля, постольку этот вид спора относится к земельно-правовым отношениям, которые регулируются нормами земельного законодательства с учетом норм гражданского законодательства.

Однако возникло много сложных проблем и связанных с ними вопросов, в том числе по поводу разрешения земельных споров. Земля признана недвижимостью, законом разрешаются сделки с земельными участками, расширена сфера применения норм гражданского права в регулировании земельных отношений между участниками земельных отношений. В земельно-процессуальных отношениях применяются нормы ГПК и АПК. Применение к регулированию земельных отношений ГК, ГПК и АПК требует основательного изучения теории гражданского процесса и концепции разграничения норм земельного и гражданского законодательства, действующих в одной и той же области регулирования земельных отношений.

Если до начала перестройки экономики преобладали административные методы разрешения земельных споров, то в настоящее время происходит существенный сдвиг в сторону более широкого использования норм гражданского, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства при разрешении этих споров. Если же для разрешения земельных споров будут созданы специальные органы (земельные комиссии, земельные суды), встанет вопрос о формировании особого земельно-процессуального права.

#### Соотношение земельных и уголовных процессуальных норм

Если обратиться к уголовному судопроизводству, то можно увидеть, что здесь процесс всегда связан с деятельностью органов правосудия и определяется как регламентированная законом деятельность государственных органов по разрешению споров и принудительному осуществлению права.

Процессуальные нормы являются механизмом для реализации материальных норм уголовного права.

Задачами уголовного судопроизводства является быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение виновных и обеспечение правильного применения закона с тем, чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию, и не один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности и осужден.

Уголовное судопроизводство должно способствовать укреплению законности и искоренению преступлений, охране интересов общества, прав и свобод граждан в духе неуклонного соблюдения Конституции РФ, конституций республик в составе РФ и законодательных актов субъектов РФ.

В этой связи земельный процесс выступает как объект для применения уголовно-процессуальных норм. Они вступают в действие тогда, когда

совершаются серьезные нарушения земельного законодательства. При наличии конкретного факта преступного деяния применяются нормы уголовного права, а порядок их применения регламентируется уголовно-процессуальными нормами.

Как известно, процессуальные нормы таких развитых отраслей права, как административное, гражданское, уголовное и др., могут обслуживать не только одноименные материальные отрасли, но и иные.

### 9.3. Виды земельного процесса\*

\*Земельный процесс в широком смысле рассматривался еще в 1925 г. С.П. Кавелиным, под которым он понимал установление, оформление и защиту земельных прав (см.: Кавелин С.П. Земельное право и земельный процесс. Воронеж, 1925. С. 341). Несколько по-иному рассматривался земельный процесс АД. Сахаровым в работе «Еще раз о земельном процессе в СССР» // Советское государство и право. 1971. № 9. С. 39.

Каждой материальной земельно-правовой норме соответствует процессуальная земельно-правовая и иная норма. Например, предоставление земельного участка (реализация права на него, предусмотренного материальной земельно-правовой нормой) осуществляется по определенной процедуре: подача заявки, рассмотрение заявки, принятие решения, реализация решения на практике, обжалование решения заинтересованными лицами и т. п.

Отсутствие у материальных земельно-правовых норм обеспечительных процессуальных норм оставляет первые пустой безжизненной декларацией. Так, отсутствие в законе в качестве исполнительного документа решений по земельным спорам, принимавшихся местными органами самоуправления, сводило к нулю исполнение этого решения до тех пор, пока таковое решение не обрело в законе статуса исполнительного документа.

Земельно-процессуальные нормы являются необходимым условием действия на практике материальных земельно-правовых норм и поскольку последние в правовой науке нашли определенную классификацию на регулятивные и охранительные, такой же классификации следует подвергнуть и процессуальные нормы.

К числу регулятивных земельно-процессуальных норм, а значит и к регулятивному виду земельного процесса, следует отнести те, которые регулируют применение материальных земельно-правовых норм с

диспозициями, не имеющими охранительного характера. Например, перевод земель из одного вида угодья в другое; стимулирование землепользователей к повышению плодородия почв и мелиорации используемых земельных угодий; организация и проведение землеустроительных действий и т. п.

К числу охранительных земельно-процессуальных норм целесообразно отнести такие, которые регулируют применение материальных земельно-правовых норм, содержащих санкции за нарушения или иные меры, направленные на пресечение нарушений и восстановление нарушенных земельных отношений. Так, к данной группе относятся: возмещение убытков, причиненных нарушением земельного законодательства; отмена незаконных решений по земельным вопросам; изъятие самовольно занятых земельных участков и др.

Регулятивные земельно-процессуальные нормы можно классифицировать по следующим основным направлениям:

1) земельно-процессуальные нормы, регулирующие порядок ведения земельного учета, земельного кадастра. Положением о порядке ведения земельного кадастра введены такие важнейшие процессуальные нормы, как единая методика ведения кадастра; виды информации, подлежащие отражению в земельно-кадастровой документации; сроки предоставления кадастровой документации и др.;

2) земельно-процессуальные нормы, регулирующие порядок планирования и программирования использования земель. Определяют компетенцию федеральных, государственных и муниципальных органов в данной сфере; порядок составления планов и программ по использованию и охране земель; порядок принятия и исполнения их, отчета и отчетности органов, ответственных за реализацию этих планов и программ;

3) земельно-процессуальные нормы, регулирующие отношения по предоставлению и изъятию земель (распределению и перераспределению земельных участков). Содержатся в нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность органов местного самоуправления; в законе о собственности и о разграничении собственности; в законодательстве о регулировании арендных отношений и земельном законодательстве.

Данная группа земельно-процессуальных норм весьма обширна и подразделяется на ряд групп:

а) нормы, регулирующие порядок предоставления земельных участков, которые, в свою очередь, можно подразделить на:

нормы, регулирующие административный порядок предоставления, когда местная администрация в соответствии с установленной процедурой передает лицу, физическому или юридическому, земельный участок в собственность, аренду или на ином титуле использования земли;

нормы, регулирующие гражданский порядок предоставления земли, когда земельные участки продаются физическими и юридическими лицами друг другу или сдаются в аренду и субаренду по соответствующим договорам, регистрируемым в местной администрации;

б) нормы, регулирующие изъятие земельных участков, осуществляемое по основаниям, определенным в законе;

в) нормы, регулирующие изменение правового режима земель в связи с генеральными планами поселений и их изменением в установленном порядке;

4) земельно-процессуальные нормы, регулирующие правовое обеспечение надлежащего использования земель, выражающиеся в применении установленных агротехнических, эколого-правовых и иных норм при хозяйственной эксплуатации земельных участков. Например, предприятия и граждане, ведущие сельское хозяйство, обязаны выполнять комплекс мер по охране почв, и процесс реализации этого комплекса, процедура контроля за реализацией обеспечивают надлежащее использование земель;

5) земельно-процессуальные нормы, регулирующие порядок осуществления государственного контроля за использованием земель. В данной группе норм содержатся не только регулятивные, но и охранительные процессуальные нормы. Так, порядок посещения должностными лицами земельных угодий для проверки соблюдения земельного законодательства в использовании этих земель относится к числу регулятивных норм; дача же предписаний этими лицами на предмет устранения нарушений, приостановка хозяйственной деятельности на этих участках до устранения нарушений регулируются охранительными земельно-процессуальными нормами.

Как уже отмечалось, контроль за порядком использования земель осуществляется не только специально уполномоченными на то органами, но и другими, в том числе и судами. Так, согласно ст. 225 ГПК и ст. 141 АПК суды через исполнение частных определений, вынесенных ими по выявленным нарушениям в ходе рассмотрения судебных дел, контролируют устранение нарушений, допущенных участниками земельных правоотношений.

В силу этого процессуальные нормы, регулирующие порядок государственного земельного контроля, содержатся не только в земельно-правовых нормативных актах, но и в нормативных актах иной правовой природы (в частности – в гражданско-правовых);

б) земельно-процессуальные нормы, регулирующие охранительную государственную функцию в отношении использования и охраны земель.

Несмотря на преимущественно охранительный характер норм данной группы, в ней содержатся и регулятивные нормы. Например, нормы, регулирующие порядок обращения в суд и арбитражный суд за защитой нарушенных прав, больше тяготеют к регулятивной, чем к охранительной природе.

Охранительные земельно-процессуальные нормы можно подразделить на нормы, регулирующие применение наказаний и нормы, регулирующие порядок разрешения споров между субъектами земельных правоотношений.

Земельно-процессуальные нормы, регулирующие порядок применения наказаний, содержатся как в земельном законодательстве (заключительные статьи основного нормативно-правового акта), так и в нормативно-правовых актах, являющихся головными для соответствующих отраслей законодательства (Кодексе об административных правонарушениях, Уголовно-процессуальном кодексе).

Земельно-процессуальные нормы, регулирующие порядок разрешения споров между субъектами земельных правоотношений, содержатся в основных процессуальных актах, регулирующих порядок отправления правосудия по конкретным делам судами государственной системы (Гражданском процессуальном кодексе, Арбитражном процессуальном кодексе), а также договорными (третейскими судами).

Земельно-процессуальное регулирование наказаний в целом отработано в действующем законодательстве и на практике относительно неплохо. Кроме того, наказания применяются государственными органами и должностными лицами, имеющими необходимую подготовку и квалификацию.

Совершенно другая картина наблюдается в земельно-процессуальном регулировании порядка разрешения споров между субъектами земельных правоотношений. Во-первых, вся организация и фактическое проведение дел по данным спорам лежит на сторонах, которые не всегда обладают необходимыми навыками в этом вопросе. Во-вторых, земельно-процессуальное регулирование споров в сфере землепользования

недостаточно отработалось в силу относительно недавно возникших рыночных отношений в данной сфере.

#### 9.4. Структура земельного процесса.

В качестве критерия определения структуры земельного процесса необходимо взять содержание рассматриваемых дел.

Можно выделить следующие виды производства:

1. Производство по делам о предоставлении земельного участка.
2. Производство по делам об изъятии земельного участка.
3. Землеустроительное производство. Его можно рассматривать в качестве составной части производства по делам о предоставлении и изъятии земельного участка.
4. Производство по разрешению земельных споров.
5. Производство по осуществлению государственного контроля за рациональным использованием и охраной земель.

Общественные отношения, возникающие в ходе осуществления каждого вида производства, регулируются нормами, составляющими самостоятельные институты земельного права, и относятся к земельно-процессуальным нормам.

Рассмотрим подробнее отдельные виды производства.

#### 1–2. Предоставление и изъятие земель.

Предоставление земель осуществляется в форме землеотводного процесса. Изъятие земель – в форме процесса по изъятию. Эти процессы состоят из ряда стадий, последовательность проведения которых определена в законе.

Землеотводной процесс состоит из следующих стадий:

- 1) утверждение акта о предварительном согласовании места размещения объекта;
- 2) проведение проектных и изыскательских работ;
- 3) принятие постановления о предоставлении земельного участка;

4) установление границ земельного участка на местности и составление его плана или чертежа;

5) государственная регистрация и выдача документов, удостоверяющих право на землю.

Цель законодательного регулирования действия по предоставлению земель – обеспечение правильного отвода земель и полный учет прав и интересов будущих собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов.

Таким образом, предоставление земель – это правовой землеотводный процесс наделения субъектов права пользования землей определенными правами и гарантиями.

Граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и юридические лица, заинтересованные в выделении земельного участка для строительства, обращаются в государственный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, обладающий правом предоставления соответствующих земельных участков, с заявлением, в котором должно быть указано назначение объекта, дано его технико-экономическое обоснование либо соответствующие расчеты и испрашиваемое право на земельный участок.

Эти органы с учетом социально-экономических, экологических и градостроительных условий принимают решение о предоставлении участка, что является основанием для выбора в установленном порядке земельного участка, определения границ этого участка в натуре (на местности) и оформления комитетом по земельным ресурсам и землеустройству акта о предварительном согласовании места размещения объекта, а необходимых случаях его санитарной (охранной) зоны.

В случае, когда для размещения объекта необходимо изъятие земельных участков или их частей у землепользователей, соответствующий орган информирует собственников этих участков о их возможном выкупе.

Указанные органы принимают постановление об утверждении акта о предварительном согласовании места размещения объекта по одному из вариантов или об отказе в размещении объекта.

При предоставлении земельных участков в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп для целей, не связанных с их хозяйственной деятельностью, может быть проведён сход граждан по поводу изъятия и предоставления земельных участков под объекты, деятельность которых затрагивает интересы

указанных народов и групп. Соответствующий орган исполнительной власти или орган местного самоуправления принимает постановление о предварительном согласовании места размещения объекта с учетом итогов этого схода.

Постановление об утверждении акта является основанием для подготовки землеустроительной документации по предстоящему изъятию, определению размеров возмещения убытков и потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства.

Постановление соответствующего органа о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием для разработки проектной документации и действует в течение трех лет.

В случаях, когда место для окончательного размещения объекта принято с нарушением требований российского законодательства и законодательства субъектов РФ, органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель, вправе обжаловать это решение в суд.

После согласования и утверждения проекта на строительство граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, а также юридические лица, на основании утвержденных актов о предварительном согласовании места размещения объекта или генеральных планов и проектов застройки (в городах и других населенных пунктах) обращаются в государственный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, обладающий правом предоставления соответствующих земельных участков, с ходатайством (заявлением) о предоставлении земельного участка.

По представлению соответствующего комитета по земельным ресурсам и землеустройству соответствующий орган рассматривает представленные материалы и принимает решение об условиях предоставления земельного участка.

Ходатайства юридических лиц и заявления граждан о предоставлении земельных участков для предпринимательской деятельности рассматриваются соответствующими органами в двухмесячный срок, а заявления граждан для иных целей – в месячный срок, если не установлен иной срок законами субъектов РФ.

Следует отметить, что в проекте Земельного кодекса, по сравнению с ранее действовавшим законодательством, более четко определена последовательность стадий землеотводного процесса, определены последовательность совершения этих действий, права местной

администрации по предоставлению земель и их органов по выдаче собственникам, землевладельцам, землепользователям и арендаторам права пользования землей.

Представляется, что в действующем законодательстве именно сей час появляется все больше и больше земельно-процессуальных норм, регулирующих предоставление и изъятие земель, землеустройство, земельный контроль, разрешение земельных споров. В земельном праве появилась реальная возможность наряду с материальным правом сформулировать и процессуальное право, как это уже сделали административисты.

Следует различать действия по предоставлению земли в собственность, владение, пользование или аренду от оснований возникновения права собственности, землепользования, землевладения, включающего сложный фактический состав:

1) Решение о предоставлении земли в собственность, владение, пользование или аренду, а также в субаренду и сервитут.

2) Отвод земли в натуре.

3) Юридическое оформление этого права.

Для возникновения права пользования землей необходимо наличие указанных трех юридических фактов. Если хотя бы один из них отсутствует, то указанные права не могут считаться возникшими. В земельном законодательстве сказано, что приступить к пользованию предоставленным земельным участком до установления соответствующими землеустроительными органами границ этого участка в натуре (на местности) и выдачи документа, удостоверяющего право пользования землей, запрещается.

В некоторых случаях необходимым условием для возникновения права пользования землей помимо указанных трех юридических факторов является также заключение социального соглашения (именуемого актом или договором о предоставлении в пользование земельного участка) между органом, отводящим землю, и будущим субъектом права. При этом в сложный фактический состав, порождающий это право, входят не только названные выше юридические факты, но и заключение указанного выше соглашения и выдача землепользователям специальных документов, оформляющих их права, и государственная регистрация земельных участков.

До ЗК РФ оформление права пользования земельным участком требовалось не всегда. Например, колхозники и проживающие в сельской

местности рабочие и служащие не получали никаких документов, удостоверяющих право пользования отведенными им приусадебными участками.

Иногда эти документы были в виде двусторонних письменных соглашений, заключаемых между органами, предоставившими в пользование земельные участки, и землепользователями. Такие соглашения не только удостоверяли их право на землю, но и фиксировали их права и обязанности, а также, предусматривали санкции за нарушение этих обязанностей. В большинстве случаев они назывались актами о предоставлении в пользование земельных участков. Иногда эти соглашения получали название договоров.

Юридическое значение всех перечисленных видов документов заключается в том, что они являются основными и наиболее бесспорными доказательствами наличия у их держателей права собственности, владения, пользования или аренды земельных участков.

Наряду с предоставлением в собственность, земля предоставляется в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение, во временное пользование, в аренду.

### 3. Землеустроительное производство.

Землеустройство – это правовой процесс, в соответствии с которым собственники и другие землепользователи наделяются определенными материальными и процессуальными правами.

Землеустроительный процесс делится на стадии. Стадии землеустроительных работ – это определенная группа землеустроительно-процессуальных действий по каждому виду землеустройства.

Землеустроительный процесс состоит из следующих стадий:

- 1) подготовительные работы к составлению землеустроительного процесса;
- 2) разработка прогнозов, схем, проектов землеустройства;
- 3) рассмотрение и утверждение проектной документации;
- 4) перенесение проекта в натуру (на местность);

5) оформление и выдача землеустроительных материалов и документов;

6) осуществление авторского надзора за выполнением проекта землеустройства собственниками земли, землевладельцами, землепользователями и арендаторами.

1) Подготовительные работы к составлению землеустроительного проекта. Составлению землеустроительного проекта предшествует выезд на место представителя землеустроительного органа для определения фактического положения землепользования (при участии заинтересованных пользователей земель и в присутствии представителя органа местного самоуправления). В частности, выяснению подлежат основания и характер прав указанных субъектов на земли, подлежащие землеустройству, расположение и размещение этих земель, их границы, а также пожелания об изменении границ.

До начала внутрихозяйственного землеустройства проводятся самостоятельные виды работ, установление внешних границ землепользования с устранением имеющихся недостатков в расположении земель хозяйства (чересполосица, вклинивание и т. д.), съемка землепользования или корректировка планового материала съемок прошлых лет, обследовательские работы (почвенные, геоботанические, мелиоративные и др.)

2) Разработка прогнозов, схем, проектов землеустройства. Разработку прогнозов, схем, землеустроительных проектов производят исходя из экономических, естественноисторических и других конкретных условий землеустраиваемых хозяйств. Например, работу по составлению землеустроительных проектов, как правило, подразделяют на две основные стадии: составление эскизного проекта и составление детального (технического) проекта. Для отдельных частей проекта составляют несколько вариантов, из которых после экономического анализа выбирают лучший.

Важным разделом землеустроительного проекта является план по проведению намеченных в нем мероприятий с указанием срока их выполнения, порядка их осуществления и необходимых для этого средств.

Землеустроительный проект составляется при участии заинтересованных землепользователей. Содержание проекта определяется прежде всего специализацией хозяйства и требованиями рациональной организации производства, а также природными особенностями зоны расположения хозяйства.

Составление землеустроительного проекта оформляется специальным протоколом.

3) Рассмотрение и утверждение проектной документации – одна из важных стадий землеустроительного процесса. При предъявлении проекта землепользователям могут быть заявлены землеустроительному органу претензии. Если претензии признаются основательными, в проект вносят соответствующие измерения. Отклонение претензий дает право заинтересованным субъектам права подавать жалобы в тот государственный орган, к ведению которого относится утверждение землеустроительного проекта.

При рассмотрении предъявленного землеустроительного проекта у заинтересованных землепользователей могут возникнуть те или иные споры между собой. Эти споры либо решаются на месте представителем землеустроительного органа, либо переносятся в тот орган, который будет утверждать землеустроительный проект.

Предъявление сторонам землеустроительного проекта должно происходить обязательно в присутствии представителя органа местного самоуправления и представителей землепользователей.

Проект внутрихозяйственного землеустройства тщательно проверяется начальником отдела (партии) и после рассмотрения на техническом совещании землеустроительной экспедиции представляется колхозам – на обсуждение общего собрания (собрания уполномоченных колхоза) или расширенного заседания правления колхоза, совхозам – на обсуждение производственного совещания совхоза.

Утверждение землеустроительного проекта, составленного инженером-землеустроителем производится комитетом по земельным ресурсам и землеустройству района. Одновременно с рассмотрением проекта соответствующий орган обсуждает все поданные на этот проект жалобы и разрешает те споры между пользователями земель, которые не были урегулированы на месте. Утверждение землеустроительного проекта оформляется решением. Если соответствующий орган сочтет составленный землеустроительный проект неудовлетворительным или нарушающим права указанных субъектов права, он рекомендует внести в проект необходимые поправки. После обсуждения рекомендаций соответствующего органа и внесения необходимых поправок проект переносится в натуру

4) Перенесение проектов в натуру (на местность) заключается в установке на землеустраиваемых территориях специальных межевых знаков (столбов) установленных образцов. Совершение этих действий возлагается на соответствующие землеустроительные органы. Исполнение

землеустроительного проекта происходит при обязательном участии заинтересованных пользователей земли.

5) Завершающей стадией землеустроительного процесса является оформление и выдача землеустроительных материалов и документов.

6) В реализации проекта землеустройства значительная помощь может быть оказана его составителями. Поэтому новое земельное законодательство допускает авторский надзор за выполнением проекта землеустройства землепользователями.

#### 4. Производство по разрешению земельных споров.

При рассмотрении вопроса о производстве по разрешению земельных споров следует особо подчеркнуть, что осуществление процесса демократизации общества и переход к рыночной экономике характеризуется ориентацией проводимых земельных реформ на обеспечение прав человека.

Центр тяжести в соответствующем законодательстве в значительной мере переносится на новый статус личности в земельных отношениях. В данном аспекте можно говорить о гуманизации земельного законодательства.

Достаточно сравнить ЗК РСФСР 1970 г. с действующим Земельным кодексом, чтобы убедиться в значительно большей защите земельных прав граждан. Эти права в гораздо большей степени обеспечиваются судебной защитой и рассмотрением некоторых земельных дел в арбитражном суде. Если в ЗК 1970 г. только одна ст. 134 была посвящена разрешению споров между совладельцами индивидуальных жилых строений о порядке пользования общим земельным участком, то в ЗК значительно большее число статей, о чем уже говорилось выше.\*

\*Подробнее по этому вопросу см. гл. 9 «Порядок разрешения земельных споров».

Земельные споры порою очень трудно отличить от гражданских споров, объектом которых является имущество. Согласно ГК РФ земля стала недвижимостью и, как любое имущество, активно участвует в гражданском обороте. В зависимости от вида земельного спора, где речь идет о земле как объекте права собственности или когда спор касается порядка пользования земельным участком, применяются как гражданско-процессуальные, так и земельно-процессуальные нормы.

Важной отличительной особенностью гражданских споров является то, что они разрешаются только судами (или в арбитраже), в то время как некоторые земельные споры могут быть разрешены в административном порядке.

5. Производство по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель.

В соответствии с Положением о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 23 декабря 1993 г.,\* этот контроль осуществляется органами местного самоуправления и администрациями, а также специально уполномоченными на то государственными органами в соответствии с действующим законодательством.

\*САПП РФ. 1994. № 2. Ст. 78 ( в ред. от 12 марта 1996 г. № 27).

Этими органами являются: Государственный комитет РФ по земельной политике и его органы на местах. Государственный комитет по охране окружающей среды РФ и его органы на местах, органы санитарно-эпидемиологического надзора при Министерстве здравоохранения РФ, которые осуществляют свои функции во взаимодействии с органами представительной и исполнительной власти и между собой.

Указанные специально уполномоченные органы в соответствии со своей компетенцией в административном порядке налагают штрафы за нарушение земельного законодательства. Подробно об этом сказано в указанном Положении.

Задачей государственного контроля является обеспечение соблюдения всеми землепользователями требований земельного законодательства в целях эффективного использования и охраны земель.

Специально уполномоченные государственные органы осуществляют контроль за использованием и охраной земель в соответствии со своей компетенцией;

организуют проверку и экспертизу изменения качественного состояния земель;

принимают меры по устранению нарушений земельного законодательства;

вносят в установленном порядке предложения о консервации деградированных и загрязненных земель, дальнейшее использование которых может привести к негативным экологическим последствиям и загрязнению сельскохозяйственной продукции;

информируют население о состоянии земельного фонда и принимаемых мерах по охране земель;

участвуют в работе комиссий по приемке мелиоративных, рекультивируемых и других земель, на которых проведены мероприятия по улучшению их качественного состояния, а также объектов, сооруженных в целях охраны земель.

Контрольные вопросы:

1. Понятие государственного регулирования земельных отношений.
2. Органы государственного регулирования земельных отношений.
3. Функции государственного регулирования земельных отношений.

## ГЛАВА 10 ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

### 10.1. Понятие рационального использования земель

Рациональное использование земель является главной задачей российского земельного законодательства.\*

\*Пункт 14 ГОСТ 26640-85 «Земли. Термины и определения».

Определение понятия рационального использования земель содержится в государственном стандарте\*, который не является законом, да и само определение чрезвычайно абстрактно, чтобы его использовать в правоприменительной практике. В частности, оно закреплено как

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

\*Рациональное использование и охрана земель регулируются нормами земельного, гражданского, экологического и др. отраслей права. Прежде всего это ЗК РФ от 25 апреля 1991 г. (ВВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768); Закон РФ от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» (ВВС РСФСР. 1992. № 10. Ст. 457); Закон РФ от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650);

Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при Проведении земельной реформы» (САПП РФ. 1993. № 91. Ст. 4935); «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» от 27 октября 1993 г. (САПП РФ, 1993. № 44. Оп 4191); постановление Правительства РФ «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» от 3 февраля 1994 г. (САПП РФ. 1994. № 10. Ст. 779); Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в РФ от 23 декабря 1993 г (в ред. от 12 марта 1996 г. № 279); Инструкция по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России от 25 мая 1994, г. № 160 (БНА РФ. 1994. № 9); Инструкция о порядке работы госэминспекторов по привлечению физических и юридических лиц к административной ответственности за нарушение земельного законодательства от 18 февраля 1994 г., утв. Приказом № 18 Роскомзема (БНА РФ. 1994. № 7); Разъяснение о порядке привлечения к ответственности за нарушение земельного законодательства от 29 сентября 1992 г., утвержденное Роскомземом, Минприроды РФ, Госкомсанэпиднадзором и Минархитектуры РФ (сб. нормативных актов. Ч. 1. – М., 1993. С. 159), а также акты субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Бесхозяйственное использование земель означает такое ведение хозяйства, при котором не соблюдаются общепринятые требования к рациональному использованию земель либо не выполняются задачи нормативного регулирования хозяйственной деятельности.

Это определение позволяет лишь уловить дух рациональности, но этого мало для правовой сферы, нуждающейся в точных и недвусмысленных определениях.

Определенное уточнение внесло гражданское законодательство, закрепив в ст. 285 ГК (не действует до принятия нового ЗК) параметры оснований лишения прав на земельный участок вследствие нерационального его использования и отнеся к ним три критерия: нецелевое использование; использование, приведшее к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель, и использование, приведшее к значительному ухудшению экологической обстановки.

В результате этого конкретизируются три параметра, составляющие понятие рационального использования земель: соблюдение цели использования, неухудшение плодородия и экологической обстановки.

Однако этих критериев явно недостаточно для формулирования понятия рационального использования земель, которое должно учитывать не только плодородие и экологическую обстановку, но и другие параметры земли. Например, соблюдение норм отвода земель под линейные сооружения, которые установлены специальными нормативными актами.

Практически любое явление, предмет или объект материального мира имеет две основные стороны: количественную и качественную. С этих позиций и должны определяться критерии рационального использования земель. Рассмотрим их по отдельности.

#### 10.2. Количественный критерий рационального использования земель

Количественный критерий рационального использования земель выражается в двух основных параметрах.

а) Экономное использование земель, что диктуется необходимостью разрешения противоречия между ограниченностью земельного массива государства и возрастающими потребностями в земельных участках для размещения производственных мощностей и других объектов, расширения распахки для удовлетворения потребностей в продовольствии растущей численности населения и т.д. Поэтому при отводе земель под строения и сооружения отводимая площадь должна быть разумно обоснованна либо не превышать установленных нормативными актами пределов отвода;

б) Экономное использование земель должно достигаться не только экономией земельных площадей при отводе под те или иные объекты, но и рациональным совмещением размещаемых объектов. Например, совмещением линий электропередач с дорогами; применением сервитутов

для смежного участка (проезда, прохода по нему), с тем, чтобы не отводить дополнительные земли под дорожное полотно и т.п.

### 10.3. Качественный критерий рационального использования земель

Качественный критерий рационального использования земель выражается в сохранении, прежде всего, производительной силы как главного средства производства сельскохозяйственной продукции. Это заключается в следующем:

а) в установлении обязанностей для всех землепользователей, осуществляющих работы с нарушением почвенного покрова, снимать, хранить и не нарушать почвенный плодородный слой, который в состоянии усилить плодородную силу земли даже будучи отделенным от материнской породы (в качестве средства рекультивации других сельскохозяйственных угодий, при использовании в парниках, теплицах);

б) в ограничении использования сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд. В частности, земли сельскохозяйственного назначения подразделены на обычные, ценные и особо ценные, и в зависимости от степени ценности они могут отводиться для несельскохозяйственных нужд в исключительных случаях, либо их вообще запрещается отводить для таких целей;

в) в установлении всеобщей обязанности всех лиц, использующих землю (собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов), повышать уровень плодородия почв независимо от природных свойств;

г) в отводе для сельскохозяйственных нужд земель, не пригодных для сельского хозяйства, либо земель худшего качества;

д) в установлении всеобщей обязанности охраны почв от эрозии, заражения, загрязнения и других негативных последствий, поскольку эрозия почв, к примеру, съедает на земном шаре ежедневно свыше 40 га, в том числе и в результате естественно происходящих в природе процессов (смыв дождевой массой, дефляция и др.).

Если количественный критерий рационального использования земель преобладает в несельскохозяйственной сфере использования земель, то качественный критерий – в сельскохозяйственной. При этом как количественный, так и качественный критерии «работают» на сферу сельскохозяйственного использования земли. Если нехватка земельных площадей может быть компенсирована в несельскохозяйственной сфере инженерными решениями (в жилищной сфере – строительством многоэтажных зданий; в транспорте и промышленности – размещением подземных сооружений и т. д.), то дефицит земель сельскохозяйственного

использования, как правило, невосполним. А сельское хозяйство является жизнеобеспечивающим для населения и утрата этого свойства катастрофична.

Таким образом, рациональное использование земель имеет две основные стороны: с количественной стороны оно выражается в экономии земель, предотвращении расточительного отвода земельных площадей под несельскохозяйственные объекты, а с качественной стороны – предполагает обеспечение плодородия земель, неухудшения его и т. д.

10.4. Способы правового обеспечения рационального использования отдельных категорий земель

Стержневым правилом рационального использования земель является приоритет земель сельскохозяйственного назначения, а поэтому расширение площадей под выращивание сельскохозяйственной растениеводческой продукции всячески поощряется государством, если это расширение не входит в противоречие с правилом, закрепленным в ст. 33 Закона РФ от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды», запрещающим превышать предельно допустимые нагрузки на окружающую природную среду.

На обеспечение приоритета земель сельскохозяйственного назначения «работают» и такие правила в сфере несельскохозяйственного использования земель, как охрана почвенного слоя при вынужденных повреждениях почвенного покрова, поскольку сохраненный почвенный слой направляется на обеспечение нужд земледелия; экономия земель при размещении несельскохозяйственных объектов, чем смягчается прессинг на сельское хозяйство потребности в землях для несельскохозяйственных нужд.

Анализ правового режима категорий земель земельного фонда России позволяет сделать выводы о наличии следующих особенностей в правилах рационального использования земель в каждой из этих категорий.

1. Главной особенностью земель является то, что земля здесь выступает в качестве основного средства производства продуктов питания и кормов для животных, а также сырья для промышленности. Поэтому для земель сельскохозяйственного назначения установлен особый правовой режим, имеющий целью охрану и повышение плодородия почв, регулирование хозяйственной деятельности пользователей земли с целью недопущения выведения этих земель из сельскохозяйственного оборота.

Эти земли состоят из угодий – участков земли с определенным хозяйственным использованием (пашни, пастбища, луга и т.п.), земель под сельскохозяйственными объектами – фермами, дорогами и др.), а также неудобьев (овраги, болота и др.). Вся площадь земель, пригодных для нужд

сельского хозяйства, подлежит приоритетному использованию. Это означает следующее:

предоставление таких земель производится прежде всего для сельскохозяйственных целей. Пригодность земель для нужд сельского хозяйства устанавливается по данным земельного кадастра. Для строительства же промышленных предприятий и иных несельскохозяйственных нужд предоставляются, согласно ЗК РФ, земельные участки несельскохозяйственного назначения или непригодные для сельского хозяйства либо сельскохозяйственные угодья худшего качества по кадастровой оценке;

установлены некоторые ограничения на сделки с землей, предназначенной для сельскохозяйственных целей. Так, продажа земельного участка, используемого в сельскохозяйственном производстве, с изменением его целевого назначения производится по решению органа исполнительной власти субъекта РФ (Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»);

хозяйственная эксплуатация сельскохозяйственных земель должна не только не ухудшать состояние земли в результате производственной деятельности, но и восстанавливать и повышать ее плодородие и другие полезные качества;

запрещено изъятие особо ценных сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных нужд. Перечень и площади этих земель устанавливаются субъектами РФ;

для сельскохозяйственных земель, почвы которых деградированы и их восстановление невозможно в ближайшее время, а также земель, загрязненных химическими и радиоактивными веществами свыше допустимой концентрации, предусмотрена консервация в порядке, предусмотренном законодательством;

поскольку земля в сфере сельского хозяйства функционирует в двух качествах как его территориальная основа и как средство производства – понятие земель сельскохозяйственного назначения в правовом отношении не однородно. Прежде всего – это земельные участки, используемые в растениеводстве (пашня, земельные участки, занятые многолетними насаждениями, сенокосы, пастбища и т.д.), которые в системе государственного учета земель определяются как сельскохозяйственные угодья. Второй элемент в структуре земель сельскохозяйственного назначения – все иные земельные участки, закрепленные за сельскохозяйственными предприятиями. К этим землям относятся земли,

занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, замкнутыми водоемами, постройками и сооружениями; необходимыми для сельскохозяйственного производства. Такое деление земель сельскохозяйственного назначения должно найти законодательное закрепление.

Поскольку эксплуатация земель сельскохозяйственного назначения сопряжена повышенным воздействием на окружающую природную среду, сельскохозяйственная деятельность должна быть в максимальной мере экологизирована. В частности, лица, ведущие сельское хозяйство, должны выполнять комплекс мер по охране почв, водоемов, растительности и животного мира от побочных последствий применения сельскохозяйственной техники, химических веществ, мелиоративных работ и других факторов, ухудшающих состояние природной среды и причиняющих вред здоровью человека (ст. 46 Закона об охране окружающей природной среды).

Степень экологизации должна возрастать при усилении воздействия аграрной деятельности на окружающую среду и быть адекватной этому воздействию. В частности, при осуществлении мелиоративных работ и эксплуатации мелиоративных систем должны приниматься все необходимые меры по соблюдению водного баланса (п. 1 ст. 47 указанного закона).

2. Использование земель специального назначения (для нужд промышленности, транспорта, связи, телевидения, информатики и космического обеспечения, обороны и др.) связано с антропогенным воздействием на окружающую среду и не сопряжено, как правило, с эксплуатацией природных процессов, что присуще сельскохозяйственному производству. Например, в таких отраслях сельского хозяйства, как пахотное земледелие, использование земель полностью основано на эксплуатации природных процессов, поскольку земледелец осуществляет лишь посев, уход за урожаем и уборку его, весь же процесс произрастания осуществляют природные процессы земли, на которые земледелец воздействует (поливками, подкормками, борьбой с сорняками и др.).

Земли специального назначения заняты по своему целевому назначению такими объектами, которые неизбежно оказывают на окружающую среду определенный антропогенный прессинг. Полностью экологически чистого производства в природе нет и быть не может, это утопия, аналогичная утопии вечного двигателя. Поэтому обязательным правилом рационального использования земель этой категории является обеспечение размещаемых на этих землях антропогенных объектов (промышленных предприятий, транспортных коммуникаций и т. п.) специальными зонами, играющими роль «буфера» между антропогенным

воздействием на окружающую среду обитания людей и природу и необходимостью охраны природы и общества от этого воздействия.

Земельные участки, на которых устанавливаются эти зоны, не изымаются у собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов, на них лишь вводится специальный режим использования, вытекающий из необходимости нейтрализации указанного антропогенного прессинга.

3. Использование земель поселений имеет своим приоритетом обеспечение в первую очередь благополучия живущего в них населения. В силу этого принцип рационального использования земель проявляется здесь, наряду с принципом экономного отвода земельных участков, в соблюдении санитарно-гигиенических нормативов при отводе и застройке земельных участков населенных пунктов.

4. Использование земель природоохранного, природо-заповедного, лесного и водного фондов производится в подчиненном служебном режиме данных земель произрастающей на них растительности и размещившихся на них водоемах. В силу этого рациональное использование этих земель заключается в установлении режима допусков и ограничений размещения или неразмещения тех или иных объектов, создания или поддержания тех или иных ландшафтов и т. д.

Таким образом, понятие рационального использования земель включает в себе как общее для использования всех земель понятие, так и специфические для определенных категорий земель. Правила рациональности, в силу этого, включают в себя общие и особенные правила рационального использования земель. Первые имеют универсальный характер, а вторые зависят от особенностей используемых земель как по природным качествам (земли природно-заповедного фонда и др.), так и по целевому назначению (земли населенных пунктов и др.).

Правовое обеспечение рационального использования земель выражается в совокупности правовых форм и методов, направленных на создание условий, делающих возможным и принудительным использование всех земельных участков рационально.

Само значение термина «рациональный» означает «разумный», т.е. совершаемый расчетливо, с учетом всех обстоятельств использования земель. Содержание же правового обеспечения рационального использования земель будет рассмотрено в следующем параграфе учебника.

10.5. Организационно-правовые формы обеспечения рационального использования земель

Правовое обеспечение той или иной цели предполагает системное обеспечение ее реализации необходимыми правовыми средствами, позволяющими реально достичь поставленной задачи. Например, для обеспечения целевого использования земель существует в российском законодательстве такой комплекс правовых мер, как запрещение приступать к пользованию земельным участком до отвода его в натуре на местности; право государственного контроля путем свободного доступа на земельный участок сотрудников государственного контроля за использованием земель; наличие таких мер ответственности, как лишение земельного участка за нецелевое использование его с одновременным привлечением к ответственности и т.д. Все эти правовые средства в комплексном взаимодействии осуществляют предотвращение и пресечение отступлений от целевого использования земли, а значит, и обеспечивают соблюдение этого целевого использования.

Правовое обеспечение рационального использования земель осуществляется с помощью следующего комплекса правовых мероприятий:

1. Стимулирование целевого использования земельного участка собственниками, землевладельцами, землепользователями и арендаторами, выражающееся в следующих аспектах:

а) платности землепользования и природопользования, которая предусмотрена как для всех природных объектов (ст. 20 Закона «Об охране окружающей природной среды»), так и для земель конкретно (Закон «О плате за землю»), где предусмотрены ставки земельного налога, арендная плата и нормативная цена земли.

Плата за землю является наиболее значимым экономико-правовым стимулом, побуждающим землепользователей, во-первых, не приобретать излишние площади земель в собственность, пользование или аренду, во-вторых, использовать приобретенные земельные участки наиболее рационально, т.к. использовать их иначе является просто невыгодным;

б) применением льгот и преимуществ к землепользователям, рационально использующим землю. Например, применение налогового стимулирования для граждан, впервые осваивающих земельный участок для ведения крестьянского хозяйства; установление надбавок за экологически чистую продукцию, выращенную на рационально используемом сельскохозяйственном угодье;

в) применением невыгодных правовых последствий к лицам, осуществляющим нерациональное использование земель. Например, не использование земельного угодья в течение более трех лет, если законом не

установлен более длинный срок, влечет за собой возможность изъятия этого участка у собственника.

2. Устранение причин и условий, способствующих нерациональному использованию земель. Под этим правовым способом можно понимать:

а) установление государственной разрешительной системы предоставления и изъятия земель, совершения сделок с земельными участками и т.д. В частности, государственной регистрации подлежат как права на участок (ст. 131 ГК), так и сделки с землей (ст. 164 ГК); под страхом наказания запрещается приступать к пользованию земельным участком, на которое не имеется специального решения уполномоченного на то государственного или муниципального органа, а также если не совершен отвод границ земельного участка в натуре и т. д.;

б) установление научно обоснованных расчетов последствий использования земель, позволяющих уже на стадии предоставления земельных участков в пользование предотвратить нерациональное их использование в будущем. В частности, ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» позволяет выявить несовершенства в проекте строительства объекта, которое может повлечь нерациональное использование земельного участка в будущем (повышенное антропогенное загрязнение и др.);

в) установление необходимости согласования отводов земельного участка с соответствующими государственными службами. Например, в ходе осуществления землеотводного процесса заинтересованные в отводе земельного участка лица должны получить письменно заверенные согласования с представителями органов санитарно-эпидемиологического надзора (Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»), с представителями пожарной службы (Федеральный закон «О пожарной безопасности») и др., что позволяет специалистам этих служб уже на стадии отвода устранить недостатки, которые могут послужить нерациональному использованию земли.

3. Установления правовой возможности оперативного пресечения нерационального использования земельных участков. Например, возможности прекратить финансирование строящегося сооружения, если расположение строительства произведено неправильно.

Это пресечение может быть обеспечено, во-первых, предоставлением соответствующих полномочий государственным контрольным службам. Например, органы государственного контроля за охраной и использованием земель и их должностные лица вправе приостанавливать использование сельскохозяйственных земель, если оно осуществляется способами,

способствующими возникновению эрозии почв, ведущими к ее деградации (п. 10 Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель).

Во-вторых, такому пресечению может способствовать любой гражданин в силу наличия у него конституционного права на обращение в любые государственные органы, вплоть до международных в установленном законом порядке (ст. 33, 46 Конституции РФ), что позволяет ему требовать принятия мер по устранению нарушений в использовании земель.

В-третьих, такое пресечение невозможно, если отсутствуют права и гарантии у лиц, осуществляющих пресечение нерационального использования земель. Так, в 1993 году были признаны недействующими статьи, предусматривающие возможность изъятия земельных участков, используемых нерационально. В 1994 году это основание изъятия было воспроизведено в Гражданском кодексе РФ, но возможность применения данного основания не допускалась до введения Земельного кодекса, который несколько лет не могли принять по вине Государственной Думы РФ. В результате отсутствия правовых оснований отсутствовала и возможность оперативного пресечения нерационального использования земель.

4. Установление правовой возможности устранения нарушений правил рационального использования земель и восстановления положения в использовании земель. В частности, в случае отступления без надлежащего разрешения от проекта внутрихозяйственного землепользования виновные в этом лица несут наказание (ст. 53 Кодекса об административных правонарушениях) и обязаны восстановить допущенную ломку этого проекта (размещение угодий, прокладку дорог и т.д.)

Восстановление в натуре последствий отступления от рационального использования земель не всегда возможно. Например, погубленный в результате нерационального использования сельскохозяйственного угодья почвенный слой практически невозможим, а поэтому восстановление нарушенных угодий зачастую может быть компенсировано лишь в денежной сумме за проведенную рекультивацию с помощью почвенного слоя, снятого с других земель.

Немалым стимулирующим правовым средством является правило, по которому самовольный застройщик обязан привести земельный участок в прежнее состояние за свой счет без компенсации понесенных затрат.

Правовое обеспечение рационального использования земель выражается не только в наличии комплекса правовых мероприятий, но и в наличии правовых возможностей субъектов земельных правоотношений

рационально использовать землю. К числу таких следует отнести:

1) свободу хозяйствования на земле, выражающуюся в праве собственников земельных участков, землевладельцев землепользователей на свободное использование своих способностей и имущества для осуществления деятельности по использованию земель (ч.1 ст. 34 Конституции РФ), на владение, пользование и распоряжение землями свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36 Конституции), действовать при использовании земель своей волей и в своем интересе, (ч. 2 ст. 1 ГК РФ).

Вместе с тем, свобода в использовании земель должна осуществляться под контролем государства, поскольку в противном случае она может превратиться в анархию, игнорирование интересов общества. Например, фермеры начнут сдавать свои земли в аренду другим гражданам, вместо того чтобы выращивать на них сельскохозяйственную продукцию, или увлекутся коммерческой несельскохозяйственной деятельностью, хотя обязаны осуществлять сельскохозяйственную деятельность в качестве ведущей (ст. 16 Закона «О крестьянском фермерском хозяйстве»).

Свобода хозяйствования на земле выражается также в недопустимости произвольного вмешательства любых лиц, в деятельность землепользователей под страхом ответственности за этот произвол. В частности, собственники земельных участков вправе оспаривать в судебном порядке ненормативные акты государственных органов и органов местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, нормативные акты, признавать их посуди недействительными, если они нарушают права и законные интересы этих собственников (ст. 13 ГК РФ), взыскивать с данных органов причиненные этим актом убытки (ст. 16 ГК РФ), а также требовать денежной компенсации за понесенный моральный вред (ст. 151, 1099-1101 ГК).

Свобода хозяйствования на земле является первым условием обеспечения рационального использования земли, поскольку только сам землепользователь знает природные особенности местности, в которой трудится, свойства своего земельного участка и в соответствии с ними вырабатывает порядок рациональной хозяйственной эксплуатации земли.

В дореформенный период при монопольном господстве государственной собственности на землю и идеологическом господстве одной партии были типичными случаи, когда работники райкомов и другие чиновники советского аппарата заставляли колхозников ускорять посевные или уборочные работы, чтобы раньше всех отрапортовать о завершении посевных и уборочных кампаний. В результате возникали значительные

недоборы урожая сельскохозяйственных культур из-за проведения полевых работ в невыгодные сроки;

2) правильную правовую регламентацию земельных отношений, предполагающую:

а) отсутствие пробелов в земельном законодательстве, т.е. необходимых правовых норм, наличия которых требует особая природа земельных отношений. Например, при отсутствии точных критериев обеспечения и поддержания почвенного плодородия (поддержки на должном уровне гумусированной части почвенного слоя, обеспечения водного, воздушного и теплового режима в нем, создания благоприятных условий для развития почвенной фауны и т.п.) сама деятельность по повышению почвенного плодородия приводит к снижению последнего. В частности, чрезмерное внесение минеральных удобрений приводит к сгоранию гумуса, а уменьшение последнего ведет к снижению почвенного плодородия. Арендаторам же, являющимся временными хозяевами на земле, зачастую нужна сиюминутная выгода в ущерб почвенному благополучию земельного участка в последующие годы, а поэтому пробел в законе влечет за собой значительные негативные последствия в виде нерационального использования земель;

б) отсутствие несовершенств в законе, которые парализуют его результативность, и принятые правовые нормы оказываются бесполезными для правового регулирования рационального использования земель. Например, к числу таких несовершенств следует отнести существующую пока в ст. 50 Кодекса РФ об административных правонарушениях формулировку «бесхозяйственное использование земли», которая не содержит правовых критериев, а значит, и невозможно применение правовых санкций за подобное деяние.

Значительным несовершенством до реформируемого земельного законодательства явилось отсутствие в нем точной терминологии, которой начинают снабжаться вновь принимаемые нормативные акты о земле. Например, в Федеральном законе «О мелиорации земель» даются все необходимые понятия, применяемые в этом законе, что способствует значительному облегчению правоприменительной практики.

Как земельное законодательство дореволюционной России, так и законодательство советского периода не содержало ни в одном из земельных кодексов России понятия земель как объекта правоотношений. В результате дискуссионным остается предмет земельного права, существенно затрудняется правовое регулирование, направленное на рациональное использование земель;

в) наличие эффективного правоприменительного механизма, без которого принятые земельно-правовые нормы остаются бездействующими. В частности, Закон о плате за землю может эффективно и полно применяться благодаря специальной Инструкции о порядке применения этого закона, позволяющей его исполнителям правильно понять сложности правоприменительной практики, произвести расчет платы за землю, не прийти в тупик при сложных и нестандартных ситуациях, в которых складываются правоотношения данного вида;

г) наличие необходимого материального обеспечения для успешной реализации законодательства, регулирующего земельные отношения. В частности, законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу России только при наличии заключения Правительства РФ (п. 3 ст. 104 Конституции РФ);

3) своевременное и правильное корректирование правового регулирования земельных отношений, при котором законодатель держит руку «на пульсе» правоприменительной практики и своевременно реагирует на сбои, вызванные несовершенством правовых норм. В частности, такие своевременные корректировки даны Указом Президента РФ от 7 марта 1996 г. «О реализации конституционных прав граждан на землю», которым устранены правовые препятствия формированию свободного земельного рынка в стране.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что правовое обеспечение рационального использования земель представляет собой сложный комплекс правовых средств, системное использование которых позволяет достичь решения задачи рационального использования земель.

Требование же рационального использования земель является главной задачей земельно-правового регулирования, достижению которой посвящена практически каждая норма российского земельного права. В каждой норме, в том числе и не относящейся к земельному законодательству, содержатся положения, способствующие решению данной задачи:

наследственные правоотношения, сделки с недвижимостью, предпринимательская деятельность и т.д. содержат прямые или косвенные положения по рациональному использованию земель.

#### 10.6. Понятие и общая характеристика охраны земель

Правовая охрана земель – это охрана их правовыми средствами, т.е. путем установления прав и обязанностей по отношению к земле государственных органов, предприятий, учреждений и граждан путем

запретов и дозволений, путем поощрения заботливых собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов и наказания правонарушителей.

Необходимость охраны земель закреплена в Конституции РФ, в земельном законодательстве и в правовых актах субъектов РФ.

Охрана земель включает систему правовых, организационных, экономических и др. мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивности земель, в том числе земель лесного фонда, на воспроизводство и повышение плодородия почв (ст. 100 ЗК).

Охрана земель осуществляется на основе комплексного подхода к угодыям как к сложным природным образованиям с учетом зональных, региональных особенностей и ставит следующие цели:

предотвратить деградацию и нарушение земель, другие неблагоприятные последствия хозяйственной деятельности путем стимулирования природоохранной технологии производства, введения компенсационных выплат всем пользователям земли за ухудшение качества их земель, если это вызвано хозяйственной деятельностью других собственников и пользователей земли и экономической обстановкой в целом;

обеспечить улучшение и восстановление земель, подвергшихся деградации или нарушению;

создать механизм учета и проверки экологического состояния земель, а также обеспечение пользователей земли экологическими нормативами режимов оптимального использования земельных участков.

В содержание охраны земель входят: рациональная организация земель; восстановление и повышение плодородия почв, а также других полезных свойств земли, защита земли от водной и ветровой эрозии и т. п.

За счет средств республиканского и местного бюджета осуществляются республиканские и региональные программы по охране земель. В интересах охраны здоровья человека, окружающей среды и для оценки состояний почв Правительством РФ устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных химических, бактериальных и радиоактивных веществ в почве.

При размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых объектов строений и сооружений,

а также внедрении новых технологий, отрицательно влияющих на состояние земель, должны предусматриваться и осуществляться мероприятия по охране земель.

Земельным законодательством разработаны виды стимулирования рационального использования и охраны земель, которое включает:

выделение средств из федерального бюджета республик в составе РФ и других субъектов федерации, местных бюджетов, внебюджетных фондов охраны земель для восстановления земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли, а также частичную компенсацию при снижении доходов в результате консервации земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли;

освобождение от платы за земельные участки, находящиеся в стадии сельскохозяйственного освоения и в период, предусмотренный проектом производства работ;

компенсацию убытков, причиненных снижением доходов в результате временной консервации земель, нарушения использования земель вследствие стихийных бедствий, передачи земель под государственные и муниципальные защитные лесные насаждения и иные природоохранные объекты;

поощрение граждан, ведущих крестьянское фермерское хозяйство, членов колхозов, кооперативов, акционерных обществ, работников совхозов, лесхозов и других предприятий, а также их руководителей и специалистов за улучшение качества земель, повышение плодородия почв, продуктивности земель лесного фонда;

установление повышенных цен на экологически чистую сельскохозяйственную продукцию;

полную или частичную компенсацию собственникам земель и другим пользователям земель произведенных ими затрат по охране земель, повышению плодородия почв. Она производится из средств федерального бюджета и бюджетов других субъектов Федерации при подтверждении соответствующим земельным органом объемов выполненных работ, предусмотренных государственными комплексными программами повышения плодородия почв и проектами внутрихозяйственного землеустройства в порядке, установленном законодательством РФ и правовыми актами субъектов РФ.

Требование рационального использования земли неотделимо от ее охраны. Нерациональное использование земли, потребительское и

бесхозяйственное отношение приводит к нарушению выполняемых ею функций, снижению ее природных свойств. Поэтому целью охраны земель является предупреждение истощения почв, загрязнения поверхности земли, повышение плодородия почв и сохранение их природных качеств и свойств.

В связи с появлением частной, государственной, муниципальной и других форм собственности на землю и многообразием форм использования земли возникает большая необходимость в охране, прежде всего, частной и других форм собственности на землю и прав пользователей этой землей.

Под охраной права частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на землю следует понимать охрану принадлежащего им права владения, пользования и распоряжения землей.

Охрана прав пользователей землей заключается в охране прав и законных интересов указанных субъектов права и ответственности за нарушение возложенных на них обязанностей.

Различная роль земли в отдельных областях народного хозяйства обуславливает особенности их правового режима, а это, в свою очередь, определяет специфику охраны этих земель.

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

Право собственности на землю защищается законом против любых неправомерных вторжений в сферу власти собственников. Все организации, предприятия и граждане обязаны уважать это право и не совершать никаких действий в его нарушение. В законодательстве подчеркивается, что действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право частной, государственной и иных форм собственности на землю, запрещаются.

Нарушенные права пользователей землей подлежат восстановлению в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

Пользователи землей вправе требовать прекращения любых незаконных действий и отмены решения должностных лиц, направленных на неправомерное изъятие земель. Органы прокурорского надзора должны опротестовывать подобные незаконные действия и решения.

Если нарушение прав пользователей землей было вызвано преступными действиями виновных, последние подлежат привлечению к ответственности в установленном законом порядке.

Охрана прав пользователей земель обеспечивает их устойчивость и эффективность. Она гарантирует указанным субъектам права возможность беспрепятственно и спокойно пользоваться землей, успешно осуществлять на ней ту деятельность, для которой земля предоставлена. Благодаря охране прав указанных субъектов права обеспечивается возможность полного и эффективного использования земельных богатств России.

Вместе с тем, охрана права пользования землей направлена на охрану права частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на землю. Охраняя права отдельных пользователей земель от тех или иных нарушений, соответствующие государственные органы тем самым охраняют существующий в нашей стране земельный строй.

При проектировании, эксплуатации новых и реконструируемых зданий, строений и сооружений, внедрении новой техники и новых технологий должны предусматриваться и осуществляться мероприятия по охране земель, соблюдению экологических, санитарно-гигиенических и других установленных требований (норм, правил, нормативов).

Оценка негативного воздействия на состояние земель и эффективности предусмотренных мероприятий по использованию и охране земель проводится на основе экологических, санитарно-гигиенических и иных экспертиз, без положительного заключения которых запрещаются внедрение новой техники и новых технологий, осуществление программ мелиорации земель и повышения плодородия почв, финансирование строительства и реконструкции производственных и других объектов.

Земельные участки, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению и на которых не обеспечивается получение продукции, отвечающей установленным требованиям (нормам, правилам, нормативам), подлежат исключению из сельскохозяйственного оборота и могут переводиться в земли запаса для их консервации. На таких землях запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции.

Порядок использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, установления охранных зон, сохранения на этих землях жилых домов, объектов производственного и социально-культурного назначения, проведения на них мелиоративных и культурно-технических работ определяется Правительством РФ с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиационного и химического воздействия.

Контрольные вопросы:

1. Какие объективные обстоятельства послужили закреплению рационального использования земель в качестве главной задачи российского земельного законодательства?

2. В чем выражается количественная сторона рационального использования земли?

3. В чем выражается качественная сторона рационального использования земли?

4. Какая из указанных сторон рационального использования земли является приоритетной?

5. В чем выражаются особенности рационального использования сельскохозяйственных земель в отличие от других видов и категорий земель?

6. Правовое значение стимулирования рационального использования земель.

7. В чем проявляется роль и значение профилактических мероприятий по нарушению земельного законодательства и возникновению их последствий?

8. Какие пресекающие правовые мероприятия для правового обеспечения рациональной хозяйственной эксплуатации земель содержит российское земельное законодательство?

9. Какие правовые возможности для рационального использования земель должны быть предусмотрены в земельном законодательстве?

10. Каково воздействие других элементов правовой системы Российской Федерации на правовое обеспечение рационального использования земель?

11. Понятие и общая характеристика охраны земель в России.

12. Взаимосвязь охраны права частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на землю с правами пользователей землей.

## ЗАЩИТА ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ПОРЯДОК РАЗРЕШЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ

### 11.1. Понятие и общая характеристика защиты земельных прав граждан и юридических лиц

Правовой институт «Земельные споры» является традиционным в системе земельного права РФ, однако в последнее время он значительно видоизменился и приобрел особое значение.

Это обусловлено как общим изменением и либерализацией земельно-правовых отношений: земля стала объектом гражданского оборота, так и значительным изменением самого порядка разрешения земельных споров.

Следует сказать о том, что порядок разрешения споров неоднократно изменялся на протяжении нескольких десятилетий, причем общую тенденцию можно выразить следующей зависимостью: происходит все больший переход от административного порядка рассмотрения земельных споров к судебному порядку. В частности, известный Указ Президента РФ от 27 октября 1993 года «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» прямо устанавливает, что все земельные споры разрешаются в судебном порядке.

Окончательно это правило закрепила Конституция РФ от 1993 года, в 46 статье которой говорится о том, что «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод».

Эти новые положения могут вызывать только одобрение, ибо ранее местные органы исполнительной власти были, по сути, единственными вершителями судеб землепользователей и иных работников, хозяйствовавших на земле.

Именно эти органы издавали правовые акты, контролировали их исполнение и еще, плюс к этому, фактически единолично рассматривали и разрешали возникавшие коллизии, то есть являлись судьями в собственном деле.

К чему приводит подобная практика, говорить не приходится. При таком порядке не учитывается особый, уникальный объект, который является собственно предметом земельного спора, а именно: земля как незаменимое природное образование. И только лишь суд зачастую способен рассмотреть со всех сторон возникшую коллизию, учесть все особенности и вынести справедливое решение.\*

\*См.: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 19. Ст. 685 в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

Административный же порядок порождает бесправность, субъективизм и тенденциозность при рассмотрении подобных ситуаций. Поэтому необходимо активное участие суда, тем более в настоящее время, когда всем известна та криминогенная ситуация, которая сложилась с рынком земли. Необходимо учитывать и всевозрастающее самоуправство местных властей.

Разрешение земельных споров – это один из способов защиты прав и законных интересов собственников земли, землепользователей и арендаторов. Государство, участвуя в разрешении споров в лице местных администраций и судебных органов, тем самым осуществляет охранительную функцию при государственном регулировании земельных правоотношений.

Защита земельных прав осуществляется способами, установленными гражданским законодательством, ЗК РФ и другими федеральными законами, путем признания земельных прав; установления запрета на вмешательство в деятельность субъектов земельных прав со стороны государства и третьих лиц, за исключением случаев нарушения земельного законодательства; установления в законе исчерпывающего перечня случаев прекращения или ограничения земельных прав государством; установления в законе гарантий защиты земельных прав в случае их прекращения или ограничения государством.

Действующее земельное законодательство гарантирует защиту земельных прав всем пользователям земельными участками. Так, при необоснованном вмешательстве соответствующих органов государства в деятельность пользователей земельными участками их нарушенные права подлежат восстановлению в порядке разрешения земельных споров.

В соответствии со ст. 304 и 305 ГК РФ все пользователи земельными участками могут требовать устранения нарушений их прав, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения.

Указом Президента РФ от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» (п. 41) государство гарантирует неприкосновенность и защиту частной

собственности на землю, а также защиту прав собственников земли при совершении ими сделок с землей.

В ст. 35 Конституции РФ сказано, что право частной собственности подлежит особой защите, и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Ст. 36 Конституции РФ устанавливает, что владение, пользование и распоряжение землей осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (с учетом ст. 34,45,46,47,48 и др.).

Статья 131 ГК РФ устанавливает, что все сделки по переходу прав на земельные участки подлежат обязательной государственной регистрации, а в случае отказа в ней такие действия могут быть обжалованы в суд.

В соответствии со ст. 301 ГК РФ собственники вправе истребовать свое имущество из чужого незаконного владения.

Действующее земельное законодательство (постановление Правительства РФ от 28 января 1993 г.) защищает имущественные права граждан – пользователей земельными участками при изъятии у них земель для государственных и муниципальных нужд.

Признание земельных прав осуществляется судом общей юрисдикции или арбитражным судом путем вынесения судебного решения, восстанавливающего земельные права. Судебное решение является юридическим основанием, при наличии которого соответствующие комитеты по земельным ресурсам и землеустройству в пределах своей компетенции обязаны выдать документы, подтверждающие земельные права, а также план.

Нарушенное право подлежит восстановлению в случаях признания судом нормативного акта, не соответствующего законодательству и нарушающего земельные права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица; самовольного занятия земельного участка; в иных случаях, предусмотренных федеральными законами и иными правовыми актами субъектов РФ.

Действия, нарушающие земельные права граждан и юридических лиц или создающие угрозу их нарушения, должны быть пресечены путем признания недействительными актов государственных и иных органов, не соответствующих законодательству, в судебном порядке; приостановления исполнения актов государственных и иных органов, не соответствующих законодательству, в административном порядке; приостановления промышленного, гражданского и другого строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов,

проведения агрохимических, мелиоративных, геологоразведочных, поисковых, геодезических и иных работ.

Но наряду с указанными способами, защита земельных прав осуществляется путем разрешения возникших в результате этой защиты земельных споров в судах, арбитражных судах или третейских судах.

Споры граждан и юридических лиц, связанные с земельными отношениями, в том числе по предоставлению и изъятию земельных участков, разрешаются в административном порядке, судебными органами и третейскими судами.

Досудебное административное рассмотрение земельного спора необязательно, за исключением спора о сельскохозяйственных землях. Для рассмотрения споров о выделении земельных участков для сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств и граждан, споров о границах участков и арендных платежах. На уровне районов и субъектов РФ могут создаваться сельскохозяйственные палаты в составе представителей органов управления сельским хозяйством, комитетов по земельным ресурсам и землеустройству, сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, действующих на условиях третейских судов.

Имущественные споры, связанные с земельными отношениями, рассматриваются в судебных органах и третейских судах.

Земельные споры и иные дела, возникающие из земельных отношений, рассматриваются судом или арбитражным судом в соответствии с их подведомственностью, установленной гражданским процессуальным, арбитражным процессуальным законодательством, а также иными федеральными законами.

При определении подведомственности заявленного земельного спора арбитражному суду или суду общей юрисдикции нужно исходить из ст. 25 ГПК РСФСР, ст. 22 АПК РФ, ст. 5 Закона «Об арбитражных судах в РФ» от 5 мая 1995 г., принятого Госдумой 5 апреля 1995 г., постановления Пленума ВС РФ и ВАС РФ от 18 августа 1992 г. № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам»,\* постановления Пленума ВС РФ от 22 апреля 1992г. «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении законодательства о земельной реформе» (в редакции от 25 октября 1996 г.);\*\* постановления Пленума ВС РСФСР от 20 декабря 1983 г. № 12 «О практике применения судами земельного законодательства» в части, не противоречащей Конституции РФ, ЗК РФ, ГК РФ, постановления Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 28 февраля 1995 г. № 2/1 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой ГК РФ»\*\*\*

\*Сборник постановлений Пленумов ВС РФ 1961–1993. – М., 1994.

\*\*Бюллетень Верховного Суда РФ. 1992. № 7.

\*\*\*Бюллетень Верховного Суда РФ. 1995. № 5.

Земельное законодательство устанавливает также порядок разрешения земельных споров в административном порядке. Так, земельные споры, хотя и подведомственные суду или арбитражному суду, если они переданы на разрешение административных органов одной из сторон до принятия, дела к производству судом или арбитражным судом, рассматриваются, в административном порядке. Принятое административным органом, решение может быть обжаловано в суде, арбитражном суде.

Однако Органы местной администрации не обладают достаточной объективностью при разрешении земельных споров, так как они сами непосредственно участвуют в создании и формировании земельных отношений, а споры о земле часто затрагивают решения самих администраций и, таким образом, предъявляемых к ним самим претензий, то есть эти органы выступают судьями по собственным делам. Но это не означает, что органы местной администрации должны быть полностью отстранены от разрешения земельных споров, так как они обладают высокой компетенцией в области регулирования земельных отношений.

К сожалению, в ЗК нет четкого разграничения подведомственности между местной администрацией, судом и арбитражным судом.

При административном порядке разрешения земельных споров органы государственного регулирования земельных отношений одновременно играли главную роль при отводе, изъятии земель, землеустройстве, земельном контроле и в то же время решали судьбу каждого земельного конфликта. Эти органы, как правило, не заботясь о защите прав пользователей земли, добивались лишь на словах соблюдения приоритета государственных и общественных интересов. На самом же деле существовавший порядок разрешения земельных споров не способствовал выявлению подлинных причин конфликта, а содействовал сокрытию бесхозяйственности и не обеспечивал необходимый уровень законности в земельных отношениях.

Земельные споры между предприятиями и организациями рассматриваются комиссиями, образуемыми на паритетных началах из представителей заинтересованных субъектов РФ. В случае, если комиссия не пришла к согласованному решению, споры разрешаются комиссией, утвержденной Правительством РФ, решение которой может быть обжаловано в Верховный Суд РФ.

Однако правовой институт «Земельные споры» значительно изменился в связи с либерализацией земельных правоотношений, особенно когда земля стала объектом гражданского оборота, что вызвало и изменение самого порядка разрешения земельных споров.

Разрешение земельных споров – это один из способов защиты прав и законных интересов всех пользователей земли.

#### 11.2. Понятие и причины возникновения земельных споров

Спором, в общем понимании этого слова, является взаимное притязание двух или нескольких лиц (сторон) на один и тот же объект, разрешаемое путем состязания (словесного доказывания, отстаивания своей точки зрения) в судебном процессе. Например, гражданин, вынужденный провести мероприятия по устранению сорной растительности на соседнем участке, поскольку сорняки стали заражать его участок, предъявляет иск к нарушителю правил борьбы с сорняками о возмещении понесенных расходов, а нарушитель отказывается возместить, полагая, что не обязан тратиться на устранение сорняков в той части участка, которую временно не использовал. В данном случае обе стороны имеют притязание на стоимость расходов: одна требует оплатить, другая считает, что не должна платить.

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

Предметом земельного спора может являться любая конфликтная ситуация, связанная с земельным участком, его границами, размерами и т. д.

Сторонами в спорах, помимо собственников земли, других пользователей, могут быть юридические и физические лица, нарушившие их законные интересы, а также органы власти и управления, принявшие решение по земельным вопросам, вызвавшим несогласие со стороны истца.

Земельные споры, как правило, касаются возникновения, изменения и прекращения прав пользователей землей. Споры могут быть как между пользователями земель, так и между ними и органами государственного регулирования земельных отношений.

Разрешение земельного спора – это правоотношение, урегулированное нормами земельного, гражданского, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права.

Земельно-правовые споры специфичны тем, что объектом их всегда является земля, которая фигурирует в качестве такового прямо или косвенно. Это споры по поводу предоставления, изъятия, порядка пользования землей, а также возмещения затрат, возникающих в связи с земельными отношениями.

Земельные споры могут быть классифицированы в зависимости от порядка их рассмотрения на административные и судебные, а также по объекту, субъекту спора и другим основаниям.

Рассмотрим их по отдельности.

1. Споры, возникающие по поводу предоставления земельных участков. Они бывают следующих разновидностей:

а) по поводу нарушения правил предоставления земельных участков. Так, при предоставлении земель под строительство объектов, затрагивающих экологические интересы населения, в необходимых случаях решения должны приниматься по результатам обсуждения или референдума (ч. 2 ст. 41 Закона об охране окружающей природной среды), и если решение об отводе участка вынесено вопреки волеизъявлению населения, то заинтересованные лица через своих представителей или непосредственно вправе оспаривать в суде свои нарушенные права; равным образом вправе оспаривать незаконное предоставление участка другим лицам победитель в конкурсе на организацию крестьянского (фермерского) хозяйства (п 73 ст. 4 Закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»);

б) по поводу нарушения границ землепользования, происшедшего при отводе земельных участков. Например, отводя участок в собственность тех или иных лиц, землеустроительная служба допустила ошибку в вычислении границ нового землепользования и отвела часть уже принадлежащей другому собственнику земли новому землепользователю; в ходе землепользования соседний землепользователь самоуправно прирезал себе часть земельной площади соседа; соседний землепользователь незаконно перекрыл земельный переход, являющийся местом общего пользования и т.п. Во всех этих случаях потерпевшее лицо, его представители и иные заинтересованные лица вправе обращаться с иском в суд и по суду добиваться восстановления нарушенных прав.

2. Споры, возникающие в ходе осуществления прав на использование земли. Как собственник, так и арендатор, а равно иные лица, осуществляющие использование земли, вправе оспаривать по суду:

а) вмешательство в их хозяйственную деятельность, поскольку право самостоятельного хозяйствования на земле гарантируется законом и всякие ограничения этого права допустимы не иначе, как в специально оговоренных законом случаях, если этого требуют интересы национальной безопасности и охраны окружающей среды. Так, собственник земельного участка вправе оспаривать незаконные действия соседнего землепользователя, который строительством объекта на границе участков затеняет выращиваемые сельскохозяйственные культуры, снижая их урожайность;

б) создание помех со стороны других лиц, препятствующих нормальному осуществлению правомочий по владению, пользованию и распоряжению земельным участком. Например, если выстроенная по соседству с садоводческим товариществом фабрика сбросами вредных веществ препятствует собственникам выращивать экологически чистую сельскохозяйственную продукцию, то товарищество, как и каждый отдельный его член, вправе предъявить иск к этой фабрике об устранении данных препятствий (прекращении сброса вредных веществ).

3. Споры, возникающие при изъятии земельных участков, могут быть:

а) по поводу незаконного решения об изъятии земельного участка. Например, местная администрация принимает решение об изъятии земельного участка как используемого нерационально, и арендатор земли вправе доказывать по суду незаконность этих притязаний, поскольку снижения урожайности земли не произошло, мероприятия по повышению плодородия проводились своевременно и правильно;

б) по поводу незаконных требований (или законных требований) досрочного прекращения договора аренды земли в связи с нарушением договорных обязательств арендатором. Так, арендатор вправе доказывать по суду, а арендодатель опровергать в судебном заседании несоответствие или соответствие хозяйственной деятельности арендатора положениям договора аренды данной земли.

4. Земельные споры, возникающие из негативных (владельческих) исков. В случае нарушения земельных прав собственников или других землепользователей они вправе обратиться в суд о прекращении неправомерных действий со стороны нарушителя и о возмещении причинённых им убытков.

5. Земельные споры, возникающие в связи с земельно-планировочными работами. Такие споры часто встречаются в жизни. Они, как правило, имеют сложный юридический состав. Специфика этих споров заключается в том, что ответчиками или соответчиками в этих спорах являются, как правило, органы государственной власти, которые осуществляют в отношении этих земель свои земельные права. Эти споры возникают, когда ведут строительство крупных объектов (водохранилищ, железных и автомобильных дорог, таких, например, как скоростная дорога Москва–Санкт-Петербург и др.) и когда затрагиваются интересы многих пользователей земель.

6. Споры по поводу возмещения убытков, причиненных в ходе осуществления земельных правоотношений. Их можно подразделить:

а) взыскание по суду убытков, причиненных правомерными действиями, которые, в свою очередь, подразделяются на:

взыскание убытков, причиненных изъятием земель или временным занятием земельных участков, ограничением прав лиц, использующих землю, или ухудшением качества земель, которые совершены в соответствии с законом или не в противоречии с ним. В таком случае суды обязаны решать дело с применением специального Положения, в котором есть определенные ограничения во взыскании убытков;

взыскание убытков, причиненных иными правомерными действиями. Например, причинение убытков, совершенное в состоянии крайней необходимости (ст. 1067 ГК РФ). В таком случае суд вправе привлечь к участию третьих лиц, в интересах которых действовало лицо, причинившее этот вред, возложить на них обязанность возмещения этого вреда и т. п.;

б) взыскание убытков, причиненных неправомерными действиями. При решении дел данной категории применяются общегражданские правила возмещения вреда, предусмотренные ст. 1064 ГК РФ (полное возмещение причиненного вреда виновными лицами), с учетом особенностей объектов, которыми причинен вред. Например, вред, причиненный источником повышенной опасности, владелец его обязан возместить независимо от своей виновности или невиновности (ст. 1079 ГК РФ).

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 22 апреля 1992 г. № 6 в редакции постановления Пленума от 21 декабря 1993 г. № 11\* суды вправе принять к производству и рассмотреть по существу дела по спорам, связанным с земельными отношениями, одной из сторон которых являются граждане, за исключением занимающихся предпринимательской деятельностью (в том числе ведущих крестьянское (фермерское) хозяйство), если спор возник в связи с осуществлением ими предпринимательской

деятельности, а также по жалобам указанных лиц на решения местной администрации по земельным спорам (ст. 46 Конституции РФ).

\*См. Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникших у судов при применении законодательства о земельной реформе» от 22 апреля 1992 г. № 6 в редакции постановления Пленума от 21 декабря 1993 г. // Сборник постановлений Пленума Верховного Суда РФ 1961–1993 гг. С. 120-124 и постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г. № 10. «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении законодательства о земельной реформе» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1997. № 1. С. 9–1?. При определении подведомственности земельных споров арбитражному суду следует руководствоваться ст. 25 ГПК РФ, ст. 22 АПК РФ 1995 г., постановлением Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного суда РФ от 18 августа 1992 г. № 12 «О некоторых вопросах подведомственности судам и арбитражным судам».( Вестник ВАС РФ. 1992. №1).

Согласно указанному постановлению Пленума Верховного Суда РФ, судам, в частности, подведомственны:

а) требования о признании неправомерным отказа местной администрации в предоставлении земельного участка, в том числе для создания крестьянского (фермерского) хозяйства, ведения личного подсобного хозяйства, строительства индивидуального жилого дома, для индивидуального садоводства и огородничества, сенокошения, выпаса скота (ст. 8 Закона РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»);

б) жалобы на отказ в регистрации и выдаче соответствующей администрацией государственных актов, удостоверяющих право собственности на землю, а также на отказ в регистрации заключенного договора аренды земли;

в) требования о признании неправомерными прекращения местной администрацией права собственности на землю и пользования земельными участками и их аренды;

г) жалобы собственников земельных участков и землепользователей на решение местной администрации о предварительном согласовании места размещения объекта, для строительства которого необходимо изъятие земельного участка для государственных и общественных нужд;

д) жалобы собственников земли, арендаторов о признании недействительными актов, изданных государственными или иными органами не в соответствии с их компетенцией либо с нарушением требований законодательства;

е) требования о признании преимущественного права наследования земельного участка после смерти главы крестьянского (фермерского) хозяйства, а также о преимущественном праве наследования земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства, жилищного, дачного, гаражного строительства, ведения предпринимательской деятельности, для садоводства и животноводства, а также о наследовании права аренды;

ж) требования о признании неправомерным отказа администрации в предоставлении служебного надела, а также отказа в сохранении права пользования служебным наделом за лицами, перечисленными в ЗК РФ;

з) требования о возмещении убытков, причиненных изъятием, выкупом или временным занятием земельных участков для государственных и общественных нужд, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей или ухудшением качества земель в результате влияния, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций и граждан;

и) требования о возмещении убытков, причиненных в результате неправомерного занятия земельного участка, его загрязнения, порчи и других нарушений прав собственников земельных участков и землепользователей;

к) требования о возмещении убытков, понесенных собственником земли, землепользователем в связи с проведением изыскательских работ;

л) требования о возмещении местной администрацией стоимости произведенных затрат на улучшение земель в случае добровольного прекращения права пожизненного наследуемого владения и пользования земельными участками и их аренды, а также требования местной администрации к землевладельцу или землепользователю о возмещении ущерба, связанного с ухудшением качественного состояния и порчей земель;

м) жалобы на решение местной администрации о предоставлении земельного участка другим лицам, которым ущемлены права и охраняемые законом интересы собственника, землепользователя (например, собственники в результате решения местной администрации лишены подъезда к своим земельным участкам);

н) споры между собственниками индивидуальных жилых строений, расположенных на смежных (соседних) земельных участках, об устранении

препятствий в пользовании земельным участком, в том числе и в случае, когда оспариваются его границы и размеры;

о) споры между садоводческим товариществом и его членами, споры членов товарищества между собой, а также споры между супругами, в том числе и бывшими, по поводу раздела земельного участка или определения порядка пользования этим участком;

п) споры между членами дачно-строительного кооператива и кооперативом, а также споры членов дачно-строительного кооператива между собой по поводу пользования земельным участком или его раздела.

Кроме того, в указанном выше постановлении Пленума Верховного Суда РФ сказано, что судам неподведомственны споры и жалобы, связанные с предоставлением земель, их изъятием для государственных и общественных нужд, прекращением прав на землю, по вопросам аренды, отчуждения и приобретения земельных участков, а также иные земельные и имущественные споры, связанные с земельными отношениями, когда его участниками являются предприятия, их объединения, организации любых организационно-правовых форм, включая колхозы, а также граждане и их объединения, самостоятельно осуществляющие предпринимательскую деятельность, в том числе ведущие крестьянское (фермерское) хозяйство, поскольку по Арбитражному процессуальному кодексу РФ указанные дела относятся к юрисдикции арбитражного суда.

По предмету земельные споры можно подразделить на споры, возникающие по поводу:

1) определенных земельных прав. Например, права собственности на земельный участок, права преимущественного перед другими лицами возобновления арендных отношений, права на наследование земельного участка и т. п.;

2) признания поземельных прав, т.е. прав на недвижимость, связанных с правом на земельный участок. Например, право собственности на жилой дом и земельный участок, на котором он построен; право на сохранение членства в садоводческом товариществе и на садовый домик с садовым участком; право на гараж и место, на котором он расположен, а также право на пользование землями общего пользования в гаражно-строительном кооперативе и т. п.;

3) признания имущественных прав. Например, права на компенсацию убытков, причиненных правомерными или неправомерными действиями; права на урожай, выращенный до расторжения договора аренды земельного участка и т. п.

Основными причинами возникновения земельных споров являются:

1) недостатки в действующем законодательстве. Так, недостаточно четко регламентированный порядок предоставления земель, находящихся в собственности или аренде, для проведения изыскательских работ может породить многочисленные споры о порядке возникновения отношений по временному предоставлению таких земель, по порядку компенсации расходов на их восстановление, по порядку исполнения договорных обязательств и соотношению их с производственно-хозяйственной деятельностью лиц, использующих землю на праве собственности или аренды и т. п.;

2) недостатки в доведении содержания вновь принятых нормативно-правовых актов до субъектов земельных отношений. Например, несвоевременное поступление сведений об изменившемся законодательстве неизбежно порождает необоснованные конфликты между теми, кто своевременно узнал об этих изменениях, и теми, кто не заботится о знакомстве со вносимыми в законодательство изменениями;

3) недостатки в работе должностных лиц государственного аппарата: покровительство монополистическим тенденциям, особенно в сфере нарождающегося частного предпринимательства в землепользовании; бюрократизм и волокита; недостаточная квалификация работников государственного аппарата и др.;

4) недобросовестное поведение отдельных субъектов земельных правоотношений, выражающееся в попытке строить свое материальное и финансовое благополучие за счет противоположной стороны по земельному спору.

Профилактика земельных споров заключается в устранении вышеперечисленных причин и условий, порождающих эти споры. В частности, основными профилактическими мероприятиями следует признать:

1) совершенствование действующего законодательства, как земельного, так и смежного с ним. При этом совершенствование закона должно идти по трем основным направлениям:

а) совершенствования материальных норм права, в частности, более

четкой регламентации правомочий собственников, арендаторов земельных участков и других лиц, использующих землю; прав на возмещение причиненных им убытков; прав на компенсацию расходов,

причиненных нарушением состояния окружающей среды производственной деятельностью государственных и иных организаций и т. п.;

б) совершенствования процессуальных норм права, от надлежащего действия которых зависит быстрота реализации правомочий субъектов и устранения конфликтных ситуаций. Например, принятое Положение о формировании специального фонда земель для ведения крестьянского хозяйства, порядок рассмотрения и решения дел о формировании крестьянских хозяйств и получении земель для этой цели способствуют более оперативной реализации прав граждан на ведение крестьянского хозяйства и устранению возможных конфликтов в данного вида отношениях;

в) совершенствования нормативных актов, обеспечивающих применение материальных и процессуальных норм. Так, при возникновении споров, возникающих из договора мены земельными участками, существенным подспорьем определения законности и справедливости данной сделки служит ГОСТ (обеспечительный нормативный акт), в котором закреплены основные признаки меняемых участков, квалифицирующих эти участки в качестве сельскохозяйственных или несельскохозяйственных, относящихся к тем или иным земельным угодьям;

2) совершенствование практики доведения до всех граждан и юридических лиц, находящихся на территории России, вновь принимаемых нормативно-правовых актов. Согласно ст. 15 Конституции России любые нормативно-правовые акты, затрагивающие права и свободы человека и гражданина, а также его обязанности, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения, не могут применяться в России; подзаконные нормативные акты министерств и ведомств, не прошедшие государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ, также являются недействительными.

Обязательная публикация вновь принимаемых нормативных актов, а также их изменений в установленных периодических изданиях, способствуя совершенствованию правосознания субъектов земельных правоотношений, устраняет значительное число причин и условий, порождающих земельные споры;

3) правовое обеспечение деятельности должностных лиц органов государственной власти, от которых зависит решение земельных вопросов и особенно той их части, где могут возникать конфликтные ситуации. Так, неправомерные действия данных лиц, если они причинили существенный вред охраняемым правам граждан и иных лиц, государственным интересам, наказуемы и в уголовном порядке, если эти действия совершены с превышением служебных правомочий либо не совершались (ненадлежаще совершались) те действия, которые должностные лица обязаны были

совершить. Законом о конкуренции на товарных рынках и ограничении монополистической деятельности признаются незаконными акты органов управления и должностных лиц, которыми оказывается протекция одним субъектам земельных правоотношений и ущемляются права других. В гражданском и арбитражном процессе предусмотрено ведение специальной категории споров о признании недействительными указанных актов.

Совершенствование законодательства в данной сфере должно быть направлено на расширение круга лиц, могущих обжаловать незаконные действия указанных органов и их работников;

4) пресечение недобросовестного поведения отдельных субъектов земельных правоотношений, их незаконного стремления строить свое финансовое и материальное благополучие за счет других лиц и порождения вследствие этого заведомо незаконных заявлений. Этому служат такие положения в законодательстве, как институт взыскания морального вреда, получивший полноправное действие; институт гражданской пошлины, которую заявитель, обращаясь в суд, обязан предварительно заплатить (иначе дело не подлежит рассмотрению) (ст. 82, 130 ГПК); в случае проигрыша дела данная пошлина уплачивается им полностью, возложение ее на другую сторону спора возможно лишь при проигрыше дела последней (ст. 90 ГПК);

5) профилактика земельных споров. Ей способствует и правильное разрешение дел в судах, арбитражных и третейских судах, поскольку ошибки в решении споров порождают дополнительные жалобы, кассационные и надзорные производства и т. п.

Правильному же решению земельных споров способствует эффективная работа надзорных инстанций, обобщающих дела по наиболее сложным вопросам, по которым имеются значительные пробелы в действующем законодательстве; вынесение пленумами судов руководящих определений и постановлений, публикующихся в Бюллетене Верховного Суда РФ, в Вестнике Высшего арбитражного суда РФ и в других официальных периодических изданиях.

Наконец, профилактике земельных споров служит освещение деятельности судов по рассмотрению данной категории дел в средствах массовой информации и по телевидению, их надлежащая оценка.

### 11.3. Порядок рассмотрения земельных споров

До земельной реформы в России земельные споры разрешались главным образом в административном порядке. Судебные инстанции всячески ограничивали свою подведомственность по разрешению земельных споров, перекладывая эти заботы на органы государственного управления, которые часто бывали виновниками в возникновении земельных конфликтов.

Во многом такой позиции судов содействовала долгое время господствовавшая в теории земельного права концепция об особом

неимущественном характере земельных отношений и земли в системе материальных ценностей, на основании которой проводилось разделение споров на чисто земельные и на споры о прочей недвижимости, и, следовательно, невозможности применения судебного порядка разрешения земельных споров. В сегодняшних условиях данная позиция противоречит ст. 2 ГК РФ, согласно которой земельные отношения в имущественной части регулируются нормами гражданского и земельного законодательства. По действующему в настоящее время законодательству любой спор о правах граждан и юридических лиц может быть рассмотрен согласно подведомственности в суде или в арбитражном суде. Согласно ст. 118 Конституции РФ земельные споры могут рассматриваться только в порядке судопроизводства, т.е. регламентированной законом процедуры рассмотрения. Если судом допущены существенные нарушения процессуального закона, то вынесенное по земельному спору решение подлежит отмене, а дело – пересмотру (ч. 4 ст. 306 ГПК, ч. 4 ст. 158 АПК).

При определении подведомственно земельных споров арбитражному суду нужно исходить из ст. 25 ГПК РСФСР, ст. 22 АПК и Высшего арбитражного суда РФ от 18 августа 1992 г. № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности судам и арбитражным судам».\*

\*См. Вестник ВАС РФ. 1992. № 1 и постановление пленума ВАС РФ от 01.07.96 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением ч. 1. ГК РФ.» (Бюллетень Верховного Суда РФ. 1995.№ 5).

Рассмотрение земельных споров осуществляется на принципе состязательности и равноправия сторон (п. 3 ст. 123 Конституции РФ), обеспечению которого служат следующие основные принципы судебного разбирательства:

1) недействительность отказа в праве на обращение за судебной защитой нарушенных земельных прав (ст. 3 ГПК). Поэтому, например, формулировка о том, что стороны отказываются от обращения в суд и решают все вопросы во внесудебном порядке, является юридически недействительной, не препятствующей любой из сторон договора обращаться за защитой в суд;

2) равные процессуальные права сторон на представление в суде доказательств и исследование их, заявление ходатайств, дачу устных и письменных объяснений, возражений другой стороне и т.п. (ст. 29, 33 ГПК, ст. 33, 34 АПК);

3) равная обязанность сторон в доказывании тех обстоятельств, на которые она ссылается как на основание своих требований или возражений (ст. 50 ГПК, ст. 53, 54 АПК);

4) равные права сторон в обжаловании в кассационном или ином порядке решения судов по земельным спорам (ст. 282 ГПК, ст. 161 АПК).

Процессуальный порядок рассмотрения земельных споров можно подразделить на следующие стадии:

1. Обращение в суд заинтересованной стороны за защитой своего нарушенного или предполагаемо нарушенного земельного права, которое выражается в форме подачи искового заявления (ст. 126 ГПК, ст. 25 АПК). В исковом заявлении должны быть указаны наименование сторон и их адреса, цена иска, если иск подлежит оценке, обстоятельства, на которые заявитель ссылается как на обоснование своих требований, перечень прилагаемых к исковому заявлению доказательств, ходатайств и т. п.

Обращение считается свершившимся, если исковое заявление о рассмотрении земельного спора с приложенными документами зарегистрировано в суде, рассматривающем спор, поскольку с этого начинается свой отсчет срок, отпущенный законом на рассмотрение, который не может превышать одного месяца в суде (ст. 99 ГПК) и двух месяцев в арбитражном суде (ст. 114 АПК).

2. Возбуждение дела о рассмотрении земельного спора в суде. Ему предшествует проверка судом поступивших материалов с точки зрения соблюдения подсудности, достаточности, перспективности дела. В целях быстрого и правильного разрешения спора суд вправе провести подготовительные действия: вызвать и опросить стороны об известных им обстоятельствах дела, запросить дополнительные документы по данному спору и т.п. (ст. 142 ГПК; ст. 112 АПК).

Признав дело достаточно подготовленным к рассмотрению, суд выносит определение о назначении его к судебному разбирательству, что является заключительным этапом в стадии возбуждения гражданского дела (ст. 143 ГПК, ст. 113 АПК).

3. Вступительный этап стадии судебного разбирательства, выражающийся:

а) в открытии судебного заседания, установлении особого режима поведения находящихся там лиц. В частности, в судебном деле могут участвовать только лица, являющиеся участниками гражданского процесса (ст. 29 ГПК; ст. 32 АПК), иные лица, присутствующие в зале, обязаны соблюдать установленный порядок и тишину, в случае нарушения которого судья вправе вынести определения о применении санкций, предусмотренных законом (ст. 149 ГПК);

б) в проверке явки сторон и других лиц, участвующих в деле, принятии к ним мер, предусмотренных законом. В частности, лицам, участвующим в деле, разъясняются их права и обязанности (ст. 155 ГПК; ст. 115 АПК);

свидетели удаляются до начала судебного заседания из зала суда (ст. 153 ГПК); в отношении состава суда, прокурора, если он участвует в деле, решается вопрос об отводе (ст. 17, 18, 19, 20 ГПК, ст. 16 АПК) и т. п.

4. Стадия судебного разбирательства (рабочая стадия рассмотрения земельного спора), включающая в себя подстадии:

а) доклад дела – оглашение материалов, поступивших в судебное заседание и зарегистрированных в судебном деле (ст. 164 ГПК), поскольку одним из принципов судебного разбирательства является устность и непосредственность исследования материалов дела в судебном заседании (ст. 146 ГПК);

б) заслушивание сторон, а затем лиц, участвующих в деле, допрос свидетелей, исследование доказательств и т. п.;

в) оценка доказательств в суде через судебные прения сторон, в которых каждая из сторон, участвующих в земельном споре, излагает свою точку зрения на результаты исследования материалов дела, комментирует их, дает свою оценку (ст. 185 ГПК).

5. Стадия принятия решения по данному делу. Процедура принятия решения судом жестко регламентирована законом: обеспечение тайны совещательной комнаты (ст. 193 ГПК); публичное оглашение решения в соответствии с принципом гласности судебного разбирательства (ст. 9, 191 ГПК) и т.п. Арбитражный же суд не скован такими жесткими формальностями, и на него лишь возложена обязанность объявления решения по земельному спору (ст. 134 АПК).

Решение суда должно быть законным и обоснованным и вынесенным только на тех доказательствах, которые были рассмотрены в судебном

заседании (ст. 192 ГПК, ст. 124 АПК). Не допускается вынесение решения по предположениям, не подтвержденным доказательствами.

Добывание, предъявление в судебное заседание, оперирование в судебном заседании доказательствами является центральным элементом судебного процесса.

Закон определяет следующие признаки, которыми должны обладать доказательства:

1) относимость к данному земельному спору по предмету спора (ст. 53 ГПК, ст. 56 АПК), т.е. суд принимает при рассмотрении земельного спора только те доказательства, которые имеют отношение к данному делу. Например, при взыскании стоимости неполученного урожая не могут приниматься во внимание материалы об урожайности соседних полей, имеющих иной почвенный покров, водно-солевой режим и другие свойства;

2) допустимость (ст. 54 ГПК, ст. 57 АПК), выражающаяся в том, что обстоятельства дела, которые по закону должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими другими средствами доказывания. Например, нарушение установленной законом формы договора, которая должна быть письменной, лишает стороны земельного спора возможности ссылаться на свидетельские показания;

3) достоверность, поскольку при обнаружении подложного документа в деле, суд устраняет его из числа доказательств (ст. 177 ГПК);

4) достаточность, поскольку при недостатке доказательств сторона, доказывающая обстоятельства, на которые она ссылается, как на обоснование своих требований или возражений по данному земельному спору, считается не доказавшей эти обстоятельства со всеми вытекающими из этого последствиями. Так, если при рассмотрении спора о преимущественном праве на продление аренды земельного участка арендатор не смог доказать надлежащего выполнения своих обязательств по прежним договорным обязательствам, то он лишается данного преимущества.

Доказательства по земельному спору имеют сложную структуру, и в их составе необходимо выделить следующие элементы:

1) фактические данные, которые действительно имели место по данному земельному спору. Например, факт обращения в местную администрацию за получением земельного участка в аренду; факт вмешательства соседнего землепользователя в производственно-

хозяйственную деятельность собственника земельного участка; факт нарушения границы землепользования и т. п.;

2) документальное и иное подтверждение этих фактических данных допустимыми способами доказывания. Например, свидетельскими показаниями; письменными доказательствами в виде акта, расписки в добровольном возмещении вреда, причиненного землепользователю; вещественными доказательствами и т. п.;

3) включение в судебный процесс документального подтверждения фактических данных, являющихся доказательством по земельному спору. Он осуществляется двумя основными путями:

приложением документов, подтверждающих фактические данные, к исковому заявлению при подаче его в суд и с оговоркой в этом заявлении всех реквизитов данных документов;

в ходе судебного разбирательства по земельному спору. В этом случае инициатор представления дополнительного документа обязан заявить ходатайство о приобщении документа, и приобщение его может быть осуществлено только по определению суда о приобщении к делу в качестве доказательства дополнительного документа.

Кроме того, дополнительные доказательства могут быть истребованы судом как по собственной инициативе, так и по ходатайству сторон и других участников судебного процесса по земельному спору.

Не требуется от сторон земельного спора доказывания тех обстоятельств, которые:

а) являются общеизвестными. Например, стихийное бедствие, происшедшее в период, когда возник спор; объявление данной зоны зоной чрезвычайного положения; необычные погодные условия, происшедшие в известный период и др.

Признание общеизвестным того или иного обстоятельства осуществляется судом, который может и не признать это обстоятельство таковым, и тогда стороны обязаны доказывать его в общем порядке;

б) уже установлены вступившим в законную силу приговором или решением суда. В таком случае стороны, хотя и освобождены от доказывания уже доказанного судом факта, обязаны представить в суд, рассматривающий данный земельный спор, надлежаще заверенную копию этого решения или приговора суда.

Предъявленные по земельному спору доказательства должны быть исследованы судом всесторонне, полно и объективно во всей их совокупности. При этом никакие доказательства не имеют для суда заранее установленной силы. Так, заключение эксперта по земельному спору не является «священным», оно оценивается судом критически наряду с показаниями свидетелей, материалами, закрепленными в документах неэкспертного характера, вещественными доказательствами.

Оценка доказательств осуществляется каждым судьей с учетом трех факторов: закона, правосознания, присущего индивидуально каждому судье, и сложившегося у судьи в результате рассмотрения дела внутреннего убеждения (уверенности) в данном решении.

ЗК предусмотрено разрешение некоторых земельных споров в административном порядке.

Земельные споры подведомственны суду или арбитражному суду, но если они переданы на разрешение административных органов по соглашению сторон до принятия дела к производству указанными судами, то они могут рассматриваться в административном порядке. Принятое административным органом решение может быть обжаловано в суде, арбитражном суде.

Систему арбитражных судов РФ составляют: Высший арбитражный суд РФ, федеральные суды округов и арбитражные суды субъектов РФ. Компетенция этих судов определена в ст. 10, 26, 36 Федерального конституционного закона об арбитражных судах РФ,\* их деятельность конкретизирована постановлением Верховного Суда РФ и пленума Высшего арбитражного суда РФ от 18августа 1992 г. № 12/12,\*\* а также ст. 22 АПК,\*\*\* определившей подведомственность земельных споров арбитражным судам.

\*СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

\*\*Бюллетень Верховного Суда РФ. 1992. Ст.3-5. № 11.

\*\*\*СЗ РФ. 1995. №19. Ст. 1709.

В аналогичном порядке рассматриваются земельные споры, заявления или жалобы, переданные гражданами по их желанию в административный

орган в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ о порядке рассмотрения жалоб и заявлений граждан.

#### 11.4. Основания и порядок обжалования решений по земельным спорам

Как уже отмечалось, каждая сторона земельного спора вправе обжаловать вынесенное по данному спору решение суда, и порядок обжалования также детально урегулирован гражданским процессуальным законодательством, которое предусматривает три процессуальных порядка обжалования: кассационный, надзорный и пересмотр дела по вновь открывшемуся обстоятельствам. Рассмотрим их по отдельности.

Кассационный порядок обжалования решений по земельным спорам (ст. 282-318 ГПК, ст. 161-179 АПК) характерен следующими особенностями.

1. Каждая из сторон по данному конкретному земельному спору вправе предъявить кассационную жалобу непосредственно в суд, рассматривающий данное дело, а последний обязан переправить эту жалобу вместе с делом в кассационную инстанцию.

В отличие, к примеру, от надзорного обжалования, в котором жалоба может быть подана через определенный круг должностных лиц суда и прокуратуры, имеющих право принесения протеста, «технология» кассационного обжалования решений по земельным спорам является обязательной для кассационных инстанций, роль которых играют вышестоящие суды – судебные коллегии по гражданским делам Верховных судов республик в составе РФ, областных, краевых судов (ст. 283 ГПК) и коллегии по проверке в кассационном порядке законности и обоснованности решений, не вступивших в законную силу (ст. 163 АПК).

2. Срок на кассационное обжалование ограничен законом, составляет 10 дней со дня вынесения решения суда (ст. 284 ГПК) и один месяц после вступления в законную силу решения арбитражного суда (ст. 164 АПК). Пропуск этого срока не восстанавливается, а до истечения этого срока решения суда и арбитражного суда не могут вступать в силу. Данные решения могут вступить в законную силу лишь в том случае, если:

а) в установленный на кассационное обжалование срок ни одна из сторон не подала кассационной жалобы;

б) по результатам кассационной жалобы судебное (арбитражное) решение оставлено кассационной инстанцией в силе.

3. Кассационный пересмотр судебного решения по земельному спору представляет собой проверку материалов дела, а не апелляционный (повторное рассмотрение) пересмотр его. В силу этого, свидетели по делу

повторно не допрашиваются, стороны по данному делу оповещаются о времени и месте работы кассационной инстанции и их неявка не является препятствием для кассационного рассмотрения дела (ст. 299 ГПК, ст. 171 АПК).

4. Кассационная инстанция при рассмотрении кассационной жалобы на решение суда по земельному спору ограничена в полномочиях. В частности, она может изменить решение или вынести новое решение по данному делу только в том случае, если не требуется собирания или дополнительной проверки доказательств, обстоятельства дела установлены судом первой инстанции полно и правильно, но допущена ошибка в применении норм материального права (п. 4 ст. 305 ГПК; ст. 176 АПК).

В остальных случаях кассационная инстанция наделена лишь полномочиями отмены незаконных решений и направления дела на новое рассмотрение в первую инстанцию в том же или в ином составе судей.

5. Основания и порядок решения кассационной инстанции при пересмотре дела жестко регламентированы законом. Например, она не вправе отменить правильное по существу решение по одним лишь формальным соображениям (п. 2 ст. 306 ГПК, ст. 176 АПК).

В частности, кассационная инстанция вправе отменить решение по земельному, спору лишь по четырем основаниям:

а) неполного выяснения обстоятельств, имеющих значение для дела. Например, при взыскании убытков, причиненных собственнику земельного участка ограничением его земельных прав, отсутствует обоснование этих убытков, а голый расчет, не подкрепленный документальными доказательствами, не может служить доказательством материальных притязаний истца;

б) недоказанности обстоятельств, которые суд считает установленными, а они; (Имеют существенное значение для дела. Например, отсутствие заключения эксперта в той части дела, где точное определение обстоятельства возможно лишь при наличии специальных познаний и навыков, и невозможно установить его обычным эмпирическим путем;

в) несоответствия выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела. Так, нельзя считать выводы суда соответствующими обстоятельствам дела, если они основаны на предположениях, на объяснениях лиц, не рассмотренных в данном судебном заседании, на не рассмотренных в данном деле доказательствах и т. п.;

г) нарушения или неправильного применения норм материального права или норм процессуального права. Например, применение института собственности к отношениям по аренде земель, в силу чего обязанности арендатора были отождествлены с обязанностями собственника земельного участка; применение к исковому производству норм гражданского процесса, регулирующих совершенно другой вид дел (например, порядок обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц и

органов государственного управления и т. п.) (п. 4 ст. 306 ГПК, ст. 176 АПК).

В кассационном рассмотрении дел по земельным спорам допускается предъявление сторонами новых доказательств, которые кассационная инстанция обязана включить в дело и рассмотреть его в совокупности с новыми доказательствами (п. 5 ст. 286 ГПК, ст. 165 АПК).

Кроме того, кассационная инстанция при пересмотре решения по земельному в спору не скована доводами заявителя, изложенными в этой жалобе, и обязана проверить дело в полном объеме (ст. 294 ГПК, ст. 174 АПК).

Надзорный порядок пересмотра решения по земельным спорам характерен следующими особенностями.

1. Он применяется по делам, решения по которым вступили в законную силу. Следовательно, если у сторон есть возможности обжаловать не устраивающее их интересов судебное решение в кассационном порядке, то надзорный порядок обжалования не подлежит применению.

2. Надзорный порядок пересмотра зависит от усмотрения лиц, обладающих правом принесения протестов на вступившие в силу судебные решения, к числу которых относятся Генеральный прокурор РФ, прокуроры республик в составе РФ, прокуроры областей, краев; председатели Верховного Суда РФ, Высшего арбитражного суда РФ и др. (ст. 320 ГПК, ст. 181 АПК).

3. Надзорный порядок пересмотра решений по земельным спорам не ограничен временными рамками и может быть применен к любому делу, независимо от срока его рассмотрения.

4. Надзорная инстанция обладает практически теми же полномочиями, что и кассационная инстанция (ст. 305 ГПК, ст. 175 АПК). В частности, надзорная инстанция имеет право оставить решение без изменения, а надзорную жалобу (протест) без рассмотрения; отменить решение по

земельному спору полностью или в части и направить дело на новое рассмотрение; прекратить производство по делу; изменить решение или вынести новое решение, если по делу не требуется собирания или дополнительной проверки доказательств, обстоятельства дела установлены судом первой инстанции полно и правильно, но допущена ошибка в применении норм материального права (ст. 329 ГПК, ст. 187 АПК).

Пересмотр решения по земельному спору по вновь открывшимся, обстоятельствам (ст. 333-337 ГПК; ст. 192-196 АПК) характерен следующими особенностями.

1. Он допускается не позднее трех месяцев со дня установления обстоятельств, служащих основанием для пересмотра дела в суде (ст. 334 ГПК), и одного месяца – в арбитражном суде (ст. 195 АПК).

2. Основанием для пересмотра решения по земельному спору в данном порядке являются обстоятельства, которые:

а) не были известны заявителю либо не было доказательств, подтверждающих эти обстоятельства. Например, размер снижения урожайности земельного участка в результате залива его сточными водами соседнего землепользователя;

б) эти обстоятельства не являются упущением заявителя при первоначальном судебном рассмотрении земельного спора, поскольку одно и то же дело по одному и тому же предмету и основанию между теми же сторонами подлежит рассмотрению в суде только один раз (п. 3 ст. 219 ГПК, п. 3 ст. 107 АПК).

3. Перечень обстоятельств, отнесенных законом к числу вновь открывшихся, как основание пересмотра решения по земельному спору определен законом исчерпывающе и расширительному толкованию не подлежит. К нему относятся следующие обстоятельства:

а) существенные для дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны заявителю. Например, нельзя отнести к их числу такие несущественные обстоятельства, как наличие дополнительного очевидца по делу, который может лишь повторить, но не дополнить чем-либо показания допрошенных в суде свидетелей;

б) обнаружение ложности показаний свидетелей, заключений эксперта, перевода, подложности документов либо вещественных доказательств.

Данное обстоятельство является основанием для пересмотра судебного решения при наличии обязательных двух условий:

ложность действия указанных лиц и подложность документов послужили основанием для вынесения незаконного или необоснованного решения. Так, не является основанием для пересмотра дела ложность показаний одного свидетеля, если показаниями ряда других свидетелей доказаны действительно имевшие место факты;

данные ложные действия и факты подложности документов установлены вступившим в законную силу приговором суда. Следовательно, если лжесвидетели не были привлечены к уголовной ответственности, то их лжесвидетельские показания не могут явиться основанием для пересмотра дела по данному земельному спору;

в) преступные действия судей, сторон по делу либо других лиц, участвующих в деле. Здесь основанием для пересмотра также являются два обязательных обстоятельства:

преступные действия совершены при рассмотрении данного дела, а не вне его (не до и после рассмотрения);

преступные действия установлены вступившим в законную силу приговором суда;

г) отмена приговора, решения, определения или постановления суда или постановления иного органа, послужившего основанием к вынесению решения по данному земельному спору. Например, отмена решения местной администрации о продаже земельного участка в собственность гражданина; расторжение договора аренды по суду; отмена решения суда, которым было установлено преимущественное право арендатора на возобновление договора аренды земельного участка и др. (ст. 333 ГПК).

Перечисленные формы пересмотра решений по земельным спорам являются самостоятельными и не могут заменять друг друга, поскольку применяются по определенным законом основаниям.

#### 11.5. Порядок исполнения решений по земельным спорам

Исполнение решений по земельным спорам является самостоятельной стадией процесса, имеющей следующие особенности. Порядок исполнения решений регламентируется Федеральным законом от 21 июля 1997 г.

«Об исполнительном производстве» № 119-ФЗ\* (далее по тексту ФЗ об ИП), а также действующими статьями ГПК РСФСР и АПК РФ в части вопросов об исполнении судебных решений (раздел V ГПК и раздел IV АПК).

1. Исполнению подлежит лишь то решение по земельным спорам, которое вступило в законную силу, т.е. окончательно вынесено судом и прошло кассационный пересмотр (или истек срок на кассационное обжалование этого решения).

Равным образом считается вступившим в законную силу и то решение суда, которое пересматривается в надзорном порядке, но решение надзорной инстанции пока не принято либо принятым ею решением оставлено в силе решение первой инстанции.

2. Само решение суда не является основанием для его исполнения, а лишь основанием выдачи исполнительного документа – исполнительного листа (ст. 7 ФЗ об ИП), на основании которого и происходит исполнение судебного решения.

3. Исполнение решений суда или арбитражного суда производится специально уполномоченными на то государственными должностными лицами – судебными приставами-исполнителями (см. Федеральный закон «О судебных приставах» № 118-ФЗ, а также ст. 3 ФЗ об ИП).

4. Процесс исполнения судебных и арбитражных решений осуществляется по специальной процедуре, определенной законом. В частности, законные требования судебного пристава-исполнителя обязательны к исполнению (ст. 4 ФЗ об ИП), возможен отвод судебного пристава-исполнителя по основаниям, определенным в законе ( ст. 43 ФЗ об ИП); возможна приостановка исполнительного производства (ст. 20-22 ФЗ об ИП), отложение исполнительных действий (ст. 19 ФЗ об ИП) и др.

5. Как возможен пересмотр судебных решений, так и допускается поворот исполнения решения (ст. 430 ГПК, ст. 208 АПК), т.е. в случае отмены решения, приведенного в исполнение, и вынесения после нового рассмотрения дела решения об отказе в иске полностью или в части либо определения о прекращении производства по делу или оставления иска без рассмотрения ответчику должно быть возвращено все то, что было с него взыскано в пользу истца по отмененному решению.

6. Исполнение решения суда или арбитражного суда обеспечивается прежде всего предоставлением возможности добровольного исполнения его ответчиком (ст. 9 ФЗ об ИП). Лишь в случае если данное решение добровольно не исполняется, применяются меры принудительного исполнения (ст. 44-45 ФЗ об ИП).

7. Принудительное исполнение судебного решения обеспечивается специальными мерами:

а) обращением взыскания на имущество должника путем наложения ареста и продажного имущества;

б) обращением взыскания на доходы должника;

в) обращением взыскания на денежные суммы и имущество должника, находящиеся у других лиц;

г) изъятием у должника земельного участка или участков либо части их, определенных судом;

д) применением штрафов за неисполнение решения суда, законных указаний судебного пристава-исполнителя и за другие нарушения исполнительного процесса (ст. 45, ст. 85, ст. 87 ФЗ об ИП), например, за неисполнение решения арбитражного суда о взыскании денежных средств органом, которому приказ предъявлен для исполнения, на него налагается арбитражным судом штраф в размере до 50% суммы, подлежащей взысканию (ст. 206 АПК, ст. 86 ФЗ об ИП).

8. Порядок исполнения судебного решения дифференцирован в зависимости от того, кто является должником – гражданин или организация. Если предметом взыскания по исполнительному листу может быть любое имущество и денежные средства организации, то предмет взыскания с граждан ограничен законом. Так, в приложении № 1 к ГПК предусмотрен перечень имущества граждан, на которое не может быть обращено взыскание по исполнительным документам: жилой дом с хозяйственными постройками или отдельные части его у лиц, основным занятием которых является сельское хозяйство, если должник и его семья постоянно в нем проживают, кроме случаев, когда взыскивается ссуда, выданная банком на строительство дома и т.п.

Контрольные вопросы:

1. Что относится к числу земельных споров?
2. Общее и особенное в земельных спорах.
3. Классификация земельных споров.
4. Основные причины возникновения земельных споров.
5. Основные направления профилактики земельных споров.
6. Основные принципы разбирательства земельных споров.

7. Основные процессуальные стадии рассмотрения земельных споров.
8. Требования закона, предъявляемые к доказательствам по земельным спорам.
9. Что представляют собой доказательства по земельным спорам ?
10. Порядок обжалования решений по земельным спорам в кассационном порядке.
11. Порядок обжалования споров в надзорном порядке.
12. Порядок пересмотра дел по земельным спорам по вновь открывшимся обстоятельствам.
13. Порядок исполнения решений по земельным спорам.

## ГЛАВА 12

### ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

#### 12.1. Понятие ответственности за земельные правонарушения

Важнейшая и главнейшая функция права – поддерживать субъектов земельных правоотношений в русле правомерного поведения, и важным рычагом, обеспечивающим это поддержание, является ответственность.

Понятие «ответственность» (от слова «отвечать») может рассматриваться как в правовом, так и в неправовом смысле.

Ответственность в правовом смысле предполагает обязательное наличие неблагоприятных последствий юридического характера для лица, нарушившего общеобязательные правила поведения. Например, если гражданин использует земельный участок, предоставленный ему для йгородни-чества, под строительство жилого помещения, то за это наступает ответственность в виде прекращения права пользования участком.

Ответственность в неправовом смысле лишена юридических мер воздействия и обычно носит характер морального внушения лицу, совершившему противоречащий нравственным ценностям проступок. Это лицо подвергается осуждению со стороны окружающих людей, хотя оно и не нарушило закон. Например, строительство увеселительного заведения на месте кладбища жертв репрессий даже с разрешения уполномоченных на то государственных органов является аморальным.

Необходимо также разграничивать правомерное и неправомерное поведение участников земельных правоотношений. Например, выращивание зерновых культур на пашне влечет за собой расход почвенного плодородия.

Несмотря на снижение плодородия почвы, данная земледельческая деятельность правомерна, а неправомерной она становится лишь тогда, когда землепользователь не повышает почвенного плодородия, а резко снижает его.

Любому виду юридической ответственности присущи следующие признаки.

1. Юридическая ответственность представляет собой охранительную функцию государства, а поэтому критерием ее формирования служит степень общественной опасности того или иного нарушения. Так, дисциплинарная ответственность за нарушения земельного законодательства применяется к виновным работникам лишь в необходимых случаях (ст. 128 КЗоТ). Если общественная опасность дисциплинарного проступка невелика, то наказывать виновного не обязательно; закон предусматривает освобождение от административной и уголовной ответственности лица, совершившего малозначительное административное или уголовное правонарушение (ст. 22 КоАП; ч. 2 ст. 14 УК).

2. Юридическая ответственность не самоцель; она предназначена не только для наказания за совершенное правонарушение, но и для его предупреждения в будущем. Главная ее цель – исправление и перевоспитание нарушителей.

3. Юридическая ответственность призвана воздействовать прежде всего на сознание нарушителей, поскольку безмотивного правонарушения не бывает и прежде чем быть объективно совершенным, оно формируется в мозгу правонарушителя. Поэтому применение ответственности осуществляется с соблюдением требования субъективного вменения. Например, недопустимо применять административные и уголовные наказания к лицам, совершившим административный проступок или преступление в состоянии невменяемости (ст. 20 КоАП; ст. 21 УК); в состоянии крайней необходимости (ст. 18 КоАП); необходимой обороны (ст. 37 УК).

4. Юридическая ответственность действительна только тогда, когда она применена своевременно. Опоздание снижает эффективность наказания, а поэтому законом установлен срок давности применения юридических мер. Так, дисциплинарная ответственность не наступает в отношении виновного, если со дня обнаружения проступка прошло свыше месяца (ст. 136 КЗоТ); административное наказание не применяется после двух месяцев со дня обнаружения правонарушения (ст. 38 КоАП), а сроки привлечения к уголовной ответственности дифференцированы в зависимости от видов преступлений.

5. Юридическая ответственность является всеобъемлющим институтом права; она обеспечивает исполнение практически всех правовых норм, поскольку обязательным элементом любой правовой нормы является санкция – мера воздействия за совершенное нарушение, несоблюдение или ненадлежащее соблюдение требования закона.

Жизнь бесконечно сложна, а это обуславливает потребность в специализации лиц, занимающихся в соответствии с законом применением правовых норм. Например, применение земельно-правовой ответственности, предусмотренной ЗК, распределено между Госкомземом и Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды; государственный орган специализируется на применении ответственности за экономические правонарушения (самовольный захват земли, самовольное строительство, нарушение сроков рассмотрения заявлений граждан о предоставлении земли и т. п.), а второй – на применении ответственности за экологические правонарушения (загрязнение земель, порча и уничтожение плодородного слоя почвы, размещение объектов, отрицательно влияющих на состояние земель и т. п.).

6. Юридическая ответственность наступает за конкретное нарушение закона. Например, формулировка ст. 50 КоАП «бесхозное использование земель» не позволяет применить предусмотренное данной статьей наказание, поскольку она абстрактна.

В силу этого основанием ответственности за нарушение земельного законодательства обязательно является полный состав проступка, правонарушения или преступления.

7. Юридическая ответственность обязательно наступает за правонарушение, которое доказано. Например, доказательством самовольного занятия земли является протокол об этом нарушении (ст. 234 КоАП), показания свидетеля (ст. 251 КоАП), иные доказательства (ст. 231 КоАП).

8. Юридическая ответственность применяется с соблюдением установленной законом процедуры. Так, до наложения дисциплинарного наказания от виновного работника должны быть истребованы объяснения по данному проступку (ст. 136 КЗоТ РСФСР); применение административных наказаний осуществляется с соблюдением процедуры, закрепленной ст. 225–276 КоАП; применение уголовной ответственности по земельным преступлениям осуществляется в порядке, предусмотренном Уголовно-процессуальным кодексом РФ и т. п.

9. Лицо считается привлеченным к юридической ответственности и наказанным лишь в определенный ограниченный промежуток времени.

Например, лицо, подвергнутое дисциплинарному взысканию за земельные правонарушения, считается автоматически не подвергнутым ему, если в течение года после наложения взыскания оно не подвергалось новому наказанию (ст. 137 КЗоТ); такое же положение предусмотрено для лиц, наказанных в административном порядке (ст. 39 КоАП); предусмотрено погашение судимости для лиц, подвергавшихся уголовному наказанию (ст. 83 УК РФ).

10. Юридическая ответственность может не применяться за нарушения земельного законодательства, если потребность в ней отпала и лицо либо может быть исправлено без применения наказания, либо наказание, понесенное данным лицом, оказалось достаточным для его исправления. Например, нарушитель, уничтоживший межевой знак землепользования, с учетом его личности и характера совершенного проступка, может быть освобожден от административной ответственности с передачей материалов на рассмотрение трудового коллектива (ст. 21 КоАП); дисциплинарное наказание, наложенное на работника за нарушение земельного законодательства, может быть досрочно снято, если работник добросовестным трудом доказал обратное и не допустил дальнейших нарушений (ст. 137 КЗоТ).

Таковы общие признаки юридической ответственности.

Юридическая же ответственность за нарушения земельного законодательства имеет ряд специфических признаков.

1. Нарушения, за которые применяется данный вид ответственности, всегда связаны с землей. Например, строительство объектов, отрицательно влияющих на состояние земель.

2. Связь с землей имеет различные формы. Например, потрава посевов (ст. 96 КоАП), непринятие мер по борьбе с сорняками (ст. 99 КоАП), нарушение правил по борьбе с карантинными вредителями, болезнями растений и сорняками (ст. 97 КоАП), самовольное сенокошение и пастьба скота на землях гослесфонда (ст. 68 КоАП) и др.

3. Нарушения только тогда можно считать земельно-правовыми, когда связь с землей является непосредственной. Например, нельзя считать земельным нарушением несоблюдение водителями транспортных средств разметки проезжей части дорог (ст. 115 КоАП), но следует отнести к числу земельных правонарушений умышленное повреждение дорог (ст. 131 КоАП), нарушение участков, прилегающих к полосе отвода автомобильных дорог (ст. 131 КоАП), нарушение правил содержания дорог (ст. 134 КоАП) и др.

4. Юридическую ответственность можно подразделить на традиционную и специальную.

К традиционным видам ответственности относится дисциплинарная, административная, имущественная (гражданско-правовая и материальная) и уголовная ответственность.

К специальной юридической ответственности следует отнести меры правового воздействия на нарушителей земельного законодательства, предусмотренные ЗК и дополняющим его земельным законодательством.

Такое подразделение видов ответственности имеет практическое значение. Так, согласно ст. 25 КоАП за одно административное земельное правонарушение может быть назначено одно административное наказание (либо основное и дополнительное взыскание). Однако закон не запрещает применять наряду с административными иными специальными наказаниями (лишение права пользования земельным участком, обязанность снести самовольно возведенное строение и т. п.).

Обоснованием любого из видов наказаний за нарушения земельного законодательства является наличие состава правонарушения, отсутствие которого в поведении виновного лица исключает применение к нему юридической ответственности.

Состав правонарушения включает в себя четыре основных элемента, которые в свою очередь имеют сложное содержание. Рассмотрим их по отдельности.

Первым элементом состава правонарушения является объект, на который совершено посягательство. В понятие «объект» земельного правонарушения входят:

земельный участок, на который совершено посягательство. Например: в качестве объекта правонарушения участок выступает при самовольном его захвате, захламлении, заражении карантинными организмами и т. п.;

имущественные объекты, связанные с землей. К ним относятся, к примеру, строения и сооружения на земельных участках; посеvy; дорожные покрытия и т.п. (ст. 96, 143, 131 КоАП);

правила использования земель. Например, порядок исполнения проектов внутрихозяйственного землеустройства (ст. 53 КоАП), порядок возврата временно занимаемых земель (ст. 52 КоАП), обязательные мероприятия по охране земель (ст. 50 КоАП) и др.;

охраняемая экологическая обстановка, в условиях которой находится земельный участок.

В состав преступления входят только те элементы объекта, которые находятся под охраной закона, предусматривающего уголовную ответственность по конкретному составу правонарушения. Например, уголовным законом караются корыстные злоупотребления должностных лиц, принимающих те или иные решения по поводу земли.

Вторым элементом состава правонарушения является субъект данного правонарушения, т.е. то лицо, которое его совершило и должно за это нести ответственность.

Субъект правонарушения, как правило, лицо физическое либо юридическое. Например, иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами РФ (ст. 17 КоАП).

Субъект должен отвечать признакам, без наличия которых он не может считаться таковым. Это, например, достижение необходимого возраста (ст. 13, 14 КоАП; ст. 87 УК); вменяемость (ст. 20 КоАП; ст. 21 УК); по занимаемому положению подпадение под действие норм об ответственности. К примеру, недолжностное лицо не может нести ответственность за должностные правонарушения, а должностное лицо ответственно как за общие, так и за должностные правонарушения, совершенные виновно.

Третьим элементом состава правонарушения является объективная сторона, которая включает в себя:

а) противоправное деяние субъекта как обязательный элемент, выражающееся в действии, бездействии или ненадлежащем действии. Например, неправомерным действием считается самовольное строительство на земельном участке (ст. 143 КоАП); неправомерным бездействием – невыполнение обязательных мероприятий по охране почв от ветровой эрозии (ст. 50 КоАП); неправомерным ненадлежащим действием – несвоевременный возврат временно занимаемых земель (ст. 52 КоАП);

б) факультативные элементы объективной стороны:

место правонарушения. Так, использование участков земель лесного фонда для возведения построек является квалифицирующим обстоятельством для привлечения к ответственности по специальной статье 61 КоАП; самовольное сенокошение наказуемо в административном порядке, если оно совершено на названных землях (ст. 68 КоАП);

способ совершения нарушений. Например, использование земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, является основанием для изъятия этого земельного угодья;

обстановка совершения правонарушения. Так, неправомерное землепользование, ведущее к ухудшению экологической обстановки, дает право прекратить такое землепользование;

средство, с помощью которых совершено правонарушение. Если, например, самовольное занятие земельного участка сопровождалось высеванием на нем наркотикосодержащих культур (конопли, опийного мака), запрещенных к возделыванию;

причинная связь между деянием и вредными последствиями. Четвертым элементом состава правонарушения является субъективная сторона правонарушения, имеющая также обязательные и факультативные признаки.

Обязательным признаком является вина субъекта правонарушения в совершенном им деянии, выражающаяся в умысле или неосторожности (ст. 11,12 КоАП, ст. 25, 26 УК). Например, использование земельного участка не по целевому назначению совершается умышленно, нерациональное же использование земли совершается, как правило, по неосторожности вследствие недостаточных земледельческих знаний, из-за неумения организовать работу земледельческого предприятия, из-за несвоевременного проведения земледельческих мероприятий и т. п.

К числу факультативных признаков состава правонарушения относятся:

цель совершения данного деяния. Например, ответственность за внесение должностным лицом в Земельно-кадастровую книгу предприятия заведомо ложных сведений образует состав преступления лишь при наличии корыстных целей или иных побуждений;

мотивы, под влиянием которых совершено правонарушение. Например, уничтожение межевых знаков землепользования, совершенное из хулиганских побуждений, загрязнение земель под влиянием этих мотивов следует квалифицировать как хулиганство. При отсутствии в деянии лица, совершившего нарушение земельного законодательства, хотя бы одного из перечисленных элементов состава правонарушения, оно не подлежит юридической ответственности. Так, виновного нельзя привлечь к ответственности по ст 541 КоАП (самовольный захват земли), если он самовольно занял брошенный кем-то жилой дом (отсутствует объект правонарушения); нельзя привлечь за поправу естественных угодий

(отсутствует объективная сторона правонарушения, предусматривающая потраву посевов в хозяйстве, т.е. искусственно созданных произрастаний); нельзя привлечь рабочего полеводства за невыполнение обязательных противоэрозионных мероприятий (отсутствует субъект правонарушения по данному составу, каковым должно быть должностное лицо); нельзя привлечь к ответственности за неиспользование земельного участка, который законсервирован в установленном порядке (отсутствие вины субъекта).

Состав правонарушения отсутствует, если нет хотя бы части одного из перечисленных четырех элементов. Например, нельзя привлечь за самовольное сенокошение на землях сельскохозяйственного назначения по ст. 68 КоАП РСФСР, поскольку отсутствует такой элемент объективной стороны правонарушения, как место его совершения, а именно: леса или земли лесного фонда. Подводя итог изложенному. Можно сделать выводы:

1. Ответственность за нарушения в отношении земли может быть юридической и неюридической (моральной).

2. Юридическая ответственность наступает за нарушения земельного

законодательства, и ей присущи такие признаки, как охранительная функция государства, предназначенная для устранения нарушений, применяемая за виновное нарушение земельного законодательства, своевременно, дифференцированно, за конкретное нарушение закона, которое доказано с соблюдением установленной процедуры; и наконец, примененное наказание числится за нарушителем определенный промежуток времени, давая ему возможность исправиться.

3. Специфика земельной ответственности выражается в том, что нарушения, за которые она применяется, всегда связаны с землей, эти связи многообразны, но всем им присуща непосредственность (производность от земли).

4. По степени связи нарушений с землей, юридическую ответственность можно подразделить на традиционно применяемую и специальную.

5. Для привлечения к юридической ответственности за нарушения земельного законодательства необходимо, чтобы нарушение содержало состав правонарушения.

6. При отсутствии хотя бы одного из элементов состава правонарушения или даже части элемента, состав правонарушения считается отсутствующим, и наказание применять нельзя.

Таково общее понятие ответственности за земельные правонарушения.

Юридическая ответственность имеет несколько видов. Каждому из них соответствует свой режим применения. Их изучению и посвящен следующий параграф учебника.

12.2. Виды юридической ответственности за нарушения земельного законодательства

Дифференциация видов юридической ответственности за нарушения земельного законодательства обусловлена рядом причин:

1) системой российского права, структуру которой составляют отрасли права, а каждая из них обеспечена своим институтом ответственности. Так, за должностные нарушения в отношении земли для руководителей предприятий наступает дисциплинарная ответственность, а для должностных лиц государственных органов – административная. Если, к примеру, должностное лицо сельхозпредприятия за отказ гражданину в выделении пастбищ хозяйства может получить строгий выговор, то на ответственного работника администрации за нарушение срока рассмотрения заявления о выделении земли может быть наложено взыскание;

2) степенью общественной опасности совершенных нарушений. Например, если административным проступком является деяние, посягающее на порядок использования земель (ст. 10 КоАП), то преступлением против земли является общественно опасное деяние (ст. 254 УК);

3) в зависимости от степени общественной опасности земельных правонарушений дифференциацией круга лиц, имеющих право применять наказания. Так, если самовольное занятие земельных участков, захламливание и загрязнение земель рассматриваются органами Госкомзема, то самовольное строительство жилого дома, посев наркотикосодержащих культур и др. рассматриваются судом.

Иначе говоря, чем опаснее посягательство на земельные правоотношения, тем жестче процедура применения ответственности. Если, например, совершен дисциплинарный проступок, то наказание может применять руководитель хозяйства по упрощенной процедуре – достаточно предварительное истребование объяснений от нарушителя (ст. 135,136 КЗоТ); если допущено захламливание земель, то уполномоченный орган Госкомзема рассматривает дело с соблюдением процедуры, предусмотренной ст. 225–233 КоАП РСФСР; если произошла порча земли, то суд применяет уголовное наказание (ст. 254 УК РФ);

4) спецификой дел о земельных правонарушениях, при применении ответственности за которые необходима определенная специализация и компетентность лиц, применяющих наказания. Так, дисциплинарные наказания (взыскания) за нарушения земельного законодательства вправе применять только руководитель данного предприятия, другим лицам этого права не дано (в том числе и руководителям вышестоящих организаций).

Некоторые земельные правонарушения требуют особых знаний в их расследовании, с тем чтобы определить степень виновности нарушителя. Например, применение ответственности за непринятие нарушителем мер по предотвращению процессов, ухудшающих состояние почв, под силу только экологами. Поэтому дела данной категории рассматриваются органами Государственного комитета по охране окружающей среды (ст. 2192 КоАП).

Как уже отмечалось в предыдущем параграфе, все виды ответственности за нарушения земельного законодательства можно подразделить на традиционные и специальные. Рассмотрим их по отдельности.

Традиционных видов ответственности за нарушения земельного законодательства четыре: дисциплинарная, административная, уголовная и имущественная (материальная).

1. Дисциплинарная ответственность. ЗК РФ 1991г. не предусматривает дисциплинарную ответственность за земельные правонарушения, однако в жизни совершаются дисциплинарные проступки, за которые виновные привлекаются к дисциплинарной ответственности за совершенные земельные правонарушения в соответствии с КЗоТ РСФСР.

В ст. 135 этого Кодекса сказано, что «за нарушения трудовой дисциплины администрация предприятия, учреждения, организации применяет следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, увольнение». Поэтому все земельные правонарушения, связанные с нарушением трудовой дисциплины в земельных отношениях попадают под дисциплинарные проступки и могут быть привлечены к ответственности по соответствующим статьям указанного Кодекса.

В законодательстве отсутствует исчерпывающий перечень дисциплинарных земельно-правовых проступков, так как он решается в каждом случае конкретно. Однако часто встречающимися на практике дисциплинарными земельными проступками являются: непринятие эффективных мер по борьбе с сорняками сельскохозяйственных культур, водной и ветровой эрозией, нарушение правил использования мелиоративных сооружений и агротехнических правил, а также хранения и

использования химических удобрений, стимуляторов роста растений, ядохимикатов, которые привели к ухудшению плодородия земель.

Необходимо отметить ряд особенностей, которые присущи дисциплинарной ответственности:

субъектом данного вида ответственности может выступать только временный или постоянный работник предприятия, организации, учреждения. Например, нельзя применять дисциплинарные взыскания за нерациональное использование огородов к гражданам, поскольку они не являются работниками хозяйства;

дисциплинарные взыскания могут применяться за нарушения земельного законодательства только к тем работникам, в чьи трудовые функции входит соблюдение земельно-правовых норм. Так, подлежит наказанию агроном колхоза, ведущий с нарушением правил Земельно-кадастровую книгу хозяйства; механизатор, осуществляющий вспашку эрозионноопасными способами; водитель автомашины, сбросивший вывозимый со стройки мусор на сенокос и захлабивший его. Однако нельзя наказать ветврача за потраву посевов стадом коров; экономиста – за возведение сооружения, отрицательно влияющего на состояние земель; бухгалтера – за производство в хозяйстве экологически грязной и опасной для здоровья человека и животных сельхозпродукции, поскольку в круг трудовых обязанностей данных лиц не входит соблюдение земельно-правовых норм (за стада отвечает зоотехник, за строительство – инженерная служба, за производство экологически чистой продукции – подразделения растениеводства и их руководители);

закон не устанавливает составов дисциплинарных проступков, как это имеет место в отношении административно-правовых нарушений и преступлений. Поэтому объект правонарушения здесь всегда двойной: правила внутреннего распорядка хозяйства и правила использования земель. Например, сотрудник проектного учреждения, по небрежности разработавший некачественный проект, одновременно нарушил правила внутреннего распорядка учреждения (недобросовестно трудился) и правила использования земли (сооружение по его проекту отрицательно скажется на состоянии земель);

в отличие от иных видов ответственности, дисциплинарные наказания применяются только за те нарушения, которые произошли в период рабочего времени. Так, нельзя наказать механизатора, который в период отпуска совершил потраву посевов, поскольку проступок совершен во вне рабочее время. К виновному в данном случае применима лишь административная ответственность;

при применении дисциплинарной ответственности за земельные правонарушения закон не требует жесткой процессуальной процедуры расследования нарушений и применения наказаний. Если, например, механизатор не вспахал поле к установленному сроку, то не требуется составлять протоколов об этом нарушении; руководитель обязан истребовать объяснение от нарушителя, но не обязан дожидаться его получения (важен факт истребования); о взыскании выносится приказ по хозяйству и не требуется принятия каких-либо постановлений (например, профсоюзных органов);

применять дисциплинарную ответственность вправе только администрация предприятия; администрации подразделения не дано такого права, за исключением случаев, определенных законом;

дисциплинарная ответственность может быть применима одновременно с административной и имущественной (материальной) ответственностью. Например, агроном сельхозпредприятия за непринятие мер борьбы с сорняками может получить строгий выговор от руководителя хозяйства; за этот же проступок административная комиссия может наложить на него штраф в порядке ст. 99 КоАП РСФСР;

приказом по хозяйству агроном может быть привлечен к материальной ответственности за тот ущерб, который был понесен хозяйством в результате разрастания сорной растительности;

дисциплинарная ответственность применяется в чисто диспозитивном порядке (от латинского *dispositio* – распределение), т.е. по усмотрению администрации предприятия и в необходимых случаях (ст. 128 КЗоТ);

перечень видов дисциплинарной ответственности по трудовому законодательству является исчерпывающим и расширительному толкованию

не подлежит (ст. 135, 33, 254 КЗоТ). Исключение составляют случаи, предоставляющие право кооперативам и иным организациям вносить в свои

уставы дополнительные взыскания.

2. Административная ответственность применяется к таким административным земельным правонарушениям, которые по степени своей опасности не требуют применения уголовного законодательства.

Действующее сейчас законодательство предусматривает привлечение к административной ответственности не только граждан и должностных лиц, но и юридических лиц.

Перечень административных земельных правонарушений дается в административном и земельном законодательстве, в котором указаны и санкции за их совершения.

Размеры денежных штрафов, которые налагаются на виновных за совершение земельных правонарушений, в связи с происходящей в России ежемесячной инфляцией, устанавливаются в кратном отношении к минимальной оплате труда, действующей в Российской Федерации на момент совершения правонарушения. Денежный штраф, налагаемый на граждан, колеблется от одного до десяти, должностных лиц – от трех до двадцати, юридических лиц – от десяти до двухсот минимальных размеров оплаты труда.

От вида земельного правонарушения зависит, кто налагает штраф на правонарушителя: местные органы Государственного Комитета по земельной политике РФ (Роскомзема), Государственного Комитета РФ по охране окружающей среды, Министерства природных ресурсов (Минприроды России), Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу. Государственная санитарно-эпидемиологическая служба РФ и др.

В соответствии с положением о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в РФ, утвержденному Постановлением Правительства от 23 декабря 1993г. № 1362 (в ред. от 12 марта 1996г.), органы государственного контроля за использованием и охраной земель в соответствии со своей компетенцией налагают штрафы за нарушение земельного законодательства в административном порядке в двухмесячный срок со дня обнаружения правонарушения, а в отдельных случаях – не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения.

Дела об административных правонарушениях земельного законодательства рассматриваются комиссиями специально уполномоченных органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель в соответствии с законодательством об административных нарушениях, а также Государственными инспекторами по использованию и охране земель и должностными лицами этих органов согласно их компетенции.

Средства от получаемых штрафов за нарушения земельного законодательства поступают при наложении их органами Роскомзема – на формирование специальных денежных фондов комитетов по земельной политике и землеустройству. Органами Минприроды РФ, органами и учреждениями государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ

– на формирование внебюджетных экологических фондов, органами Госстроя России–в соответствующие бюджеты.

При неуплате штрафа в 15-дневный срок взимание денежных средств в размере суммы штрафа с юридических лиц производится в бесспорном порядке на основании постановления должностных лиц или комиссий специально уполномоченных органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель. Взыскание денежных штрафов с иностранных и международных организаций, предпринимателей без образования юридического лица, должностных лиц и граждан производится; на основании решения суда или арбитражного суда.

Административная ответственность за земельные правонарушения характеризуется следующим:

субъектами этого вида ответственности могут быть любые лица, которые в соответствии с законом признаны виновными в совершении административно-земельного проступка (ст. 13–17 КоАП).

При этом закон подходит дифференцирование к должностным лицам, устанавливая для них повышенную ответственность по сравнению с обычными гражданами (ст. 15 КоАП);

административная ответственность за нарушения земельного законодательства выражается в конкретно определенных составах административных проступков. Нарушение, не подпадающее под схему состава, ненаказуемо. Так, за нарушение правил содержания дорог не может привлекаться агроном колхоза, поскольку он не является субъектом, ответственным за содержание дорог (ст. 134 КоАП), т.е. нарушение не подпадает под схему состава административного проступка;

по общему правилу к административной ответственности виновные привлекаются в любое время независимо от того, в рабочее или во вне рабочее время они совершили правонарушение. Исключение составляют случаи, предусмотренные законом. Например, непринятие мер к своевременному запрещению или ограничению движения на отдельных дорогах в периоды, когда движение по ним угрожает безопасности движения – периоды весенней распутицы, ослабления дорожного полотна и т.п. (ст. 134 КоАП), нарушение наказуемо только в том случае, если оно совершено в указанный в законе период;

административные наказания применяются только теми должностными лицами и государственными органами, которые оговорены в законе (ст. 199-224 КоАП). Как правило, наказываемые виновные лица не находятся в

служебной подчиненности от наказывающих должностных лиц, т.е. административная ответственность носит вневедомственный характер.

Применение уполномоченными на то органами и должностными лицами мер административного воздействия производится в пределах их компетенции, в точном соответствии с законодательством (ст. 8 КоАП);

ЗК РФ устанавливает административную ответственность за нарушение земельного законодательства. Так, лица, виновные в нарушении земельного законодательства, могут быть подвергнуты должностными лицами специально уполномоченных органов государственной власти по контролю за использованием и охраной земель административному взысканию в виде предупреждения или штрафа в соответствии с законодательством об административных правонарушениях. Наложение штрафов и других административных взысканий не освобождает лиц, на которых они наложены, от устранения допущенных нарушений и возмещения причиненного ущерба.

Административная ответственность применяется в соответствии с определенным законом процессуальным порядком: нарушение земельного законодательства протоколируется уполномоченным на то должностным лицом (ст. 234 КоАП); собираются необходимые доказательства (ст. 231, 232 КоАП); к участию в рассмотрении дела привлекаются лица, допускаемые административным процессуальным правом (ст. 247-253 КоАП); административные дела рассматриваются в месте, в сроки и в порядке, определенном законом (ст. 256–259 КоАП); ход рассмотрения дела протоколируется (ст. 260 КоАП); наказание оформляется постановлением, которое доводится до наказанного в установленном порядке (ст. 261-265 КоАП), может быть обжаловано с соблюдением установленных правил (ст. 266-276 КоАП);

административная ответственность за нарушения земельного законодательства носит смешанный диспозитивно-императивный характер: факт совершения нарушения фиксируется в установленном законом порядке (ст. 234–236 КоАП), что влечет за собой принятие решения по делу. Однако при малозначительности проступка или при возможности исправления нарушителя другими методами административная ответственность может не применяться (ст. 21, 22 КоАП). Например, нецелесообразно наказывать гражданина за самовольный покос травы в полосе отвода автомобильной дороги, если впоследствии он получил разрешение на этот покос от дорожных органов (ст. 132 КоАП), т.е. состав проступка хотя и имеет место, но нарушение впоследствии исправлено, т.е. самовольность действия устранена;

административную ответственность за нарушения земельного законодательства можно классифицировать по следующим видам:

а) нарушения экономического характера: самовольное занятие земли (ст. 54 КоАП); несвоевременный возврат временно занимаемых земельных участков (ст. 52 КоАП); отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства (ст. 53 КоАП) и др.;

б) нарушения экологического характера: порча и уничтожение плодородного слоя почвы; проведение мелиоративных и других работ, отрицательно влияющих на состояние земель; невыполнение обязательных противоэрозионных мероприятий (ст. 50 КоАП) и т. п.;

в) нарушения, связанные с землей, т.е. в части объектов, представляющих собой постоянную или временную недвижимость, связанную с землей: самовольное возведение хозяйственных и бытовых строений (ст. 143 КоАП); потрава посевов, повреждение насаждений (ст. 96 КоАП); умышленное повреждение дорожных сооружений (ст. 131 КоАП) и др.

Земельный кодекс РФ предусматривает возмещение вреда, причиненного нарушением земельного законодательства.

Юридические лица и граждане обязаны возместить в полном объеме вред и убытки, причиненные ими в результате нарушения земельного законодательства.\* Самовольно занятые земельные участки возвращаются их собственникам, владельцам, пользователям и арендаторам без возмещения затрат, произведенных нарушителями земельного законодательства за время незаконного пользования этими земельными участками, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

\*См. Закон РФ от 17 декабря 1992 г. № 4121-1 «Об административной ответственности предприятий, учреждений и объединений за правонарушения в области строительства» (с изм. и доп. от 16 ноября 1997 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 2. Ст. 58; (СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5341).

Приведение земельных участков при их захламлении, других видах порчи в пригодное для использования состояние, снос зданий, строений и сооружений при самовольном занятии земельных участков или самовольном строительстве, а также восстановление уничтоженных межевых знаков

проводятся юридическими лицами и гражданами, виновными в указанных нарушениях за их счет.

Право собственности на самовольную постройку может быть признано судом за лицом, осуществляющим постройку, на не принадлежащем ему земельном участке при условии, что данный участок будет в установленном порядке предоставлен этому лицу под возведенную постройку, либо за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, где осуществлена постройка;

г) нарушения правил использования земель: непринятие мер борьбы с сорняками (ст. 99 КоАП); нарушение правил благоустройства населенных пунктов (ст. 144 КоАП); нарушение правил содержания дорог (ст. 134 КоАП) и др.

3. Уголовная ответственность. Помимо административной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой к нарушителям земельного законодательства может применяться уголовная ответственность. Можно выделить следующие ее основные признаки:

1) ограниченность оснований ее возникновения. Основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом (ст. 8 УК). Следовательно, уголовно наказуемые земельные преступления нарушают одновременно как нормы земельного, так и уголовного права;

2) особый порядок возложения (уголовная ответственность может быть возложена на лицо лишь обвинительным приговором суда, вынесенным с соблюдением закрепленных в УПК требований);

3) уголовная ответственность носит исключительно личный характер. К ней не могут привлекаться юридические лица, однако уголовному праву известен институт соучастия (умышленное совместное участие двух или более лиц в совершении умышленного преступления – ст. 32 УК). Уголовное право выполняет исключительно охранительную функцию; его основная задача – охрана общественных отношений, перечисленных в ст. 2 УК, в том числе и земельных.

При анализе Особенной части нового УК и УК 1960 г. можно выделить ряд существенных изменений, в том числе и касающихся «земельных» преступлений.

1. Часть ранее уголовно наказуемых деяний декриминализирована (ст. 199 – самовольный захват земли; ст. 168 – умышленная порча почв и повреждение полезных и иных насаждений).

2. Некоторые составы не претерпели существенных изменений: ст. 167 (нарушение правил разработки недр) УК 1960 г. примерно соответствует ст. 255 (нарушение правил охраны и использования недр) УК 1996 г., а ст. 225 (посев или выращивание запрещенных к возделыванию опийного мака и конопли) УК 1960 г. – ст. 231 (незаконное культивирование запрещенных к возделыванию растений, содержащих наркотические вещества) УК 1996 г. при снижении санкции последней.

3. В УК 1996 г. введены совершенно новые составы преступлений: ст. 254 – порча земли и ст. 170 – регистрация незаконных сделок с землей. По Уголовному кодексу 1996 г. все составы преступлений, связанные с земельными общественными отношениями, можно подразделить на два вида:

специальный – объектом выступают только непосредственно земельные отношения;

общие – объектами, наряду с другими общественными отношениями, могут быть и земельные отношения.

Существует четыре группы составов «земельных» преступлений:

а) носящие экологический характер (имеет место посягательство на землю как элемент экосистемы):

специальные составы: ст. 254 – порча земли и ст. 255 – нарушение правил охраны и использования недр;

общие составы: ст. 246 – нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ, ст. 247 – нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами, ст. 262 – нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов и т. д.;

б) носящие экономический характер (имеет место посягательство на землю как хозяйственный, имущественный объект):

специальный состав: ст. 170 – регистрация незаконных сделок с землей;

общие составы: ст. 167 – умышленное уничтожение или повреждение имущества, ст. 168 – уничтожение или повреждение имущества по неосторожности, ст. 171 – незаконное предпринимательство, ст. 179 –

принуждение к совершению сделки, либо к отказу от ее совершения, ст. 198 – уклонение гражданина от уплаты налогов, ст. 199 – уклонение от уплаты налога с организации и т. д.;

в) посягающие на землю, как объект государственного управления:

специальные – нет; ранее имела место ст. 199 УК РСФСР 1960 г. – самовольный захват земли, однако в новый УК она не перенесена. Кроме того, такое деяние не влечет даже административной ответственности, что, несомненно, является пробелом в современном законодательстве;

общие: самоуправство – ст. 330 УК РФ;

г) связанные с землей (имеющие непосредственное отношение к тому, что произрастает на земле). Незаконное культивирование запрещенных к возделыванию растений, содержащих наркотические вещества (ст. 231), нарушение правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений (ч. 2 ст. 249), незаконная порубка деревьев и кустарников (ст. 260), уничтожение или повреждение лесов (ст. 261). В УК 1960г. имела ст. 168 – умышленная потрава посевов и повреждение лесозащитных и иных насаждений. В новом УК это деяние декриминализовано, ответственность за него может наступить в соответствии со ст. 167 УК 1996 г. или ст. 96 КоАП РСФСР.

4. Имущественная (материальная) ответственность за нарушения земельного законодательства. Она подразделяется на гражданско-правовую, установленную ГК РФ, и материальную, установленную КЗоТом, уставами конкретных предприятий и т. п.

Во всех случаях применения имущественной ответственности за нарушения земельного законодательства должны быть в наличии четыре условия:

а) наличие причиненного ущерба, подлежащего возмещению. Например, ухудшение экологической обстановки в результате неправильного использования земель можно только тогда считать ущербом, если мероприятия по восстановлению экологического благополучия поддаются денежной оценке или иному имущественному эквиваленту.

Под понятием ущерба в земельном праве можно понимать:

утрату каких-либо ценностей. Так, плодородие почв представляет собой значительную общественную ценность, а поэтому оценка его в денежной сумме позволит привлечь виновных в снижении плодородия сельхозугодий к имущественной (материальной) ответственности;

дополнительные расходы, стоимость работ по устранению тех или иных неблагоприятных последствий. Например, сельхозпредприятия вправе уничтожить сорняки, обладающие способностью быстрого распространения, на землях соседнего пользователя. Расходы по уничтожению являются основанием для взыскания стоимости их с соседнего пользователя угодий;

неполученные доходы из-за тех или иных действий (или иного поведения) виновных лиц. Так, несвоевременный возврат земельного участка приводит к срыву графика посевных работ, вследствие чего урожайность выращиваемых сельхозкультур почти наполовину ниже обычного, что и составляет стоимость недополученных доходов.

Ущерб как основание имущественной ответственности должен быть документально доказан. Например, при составлении акта о потраве посевов необходимо зафиксировать площадь и среднюю урожайность культур на месте потравы, объем погубленного в натуральных единицах (центнерах, тоннах) и перевести полученное в денежную оценку.

Особенность имущественной ответственности за нарушение земель, порчу плодородного слоя и т.п. состоит в отсутствии степени износа земель, чем и отличает дела этой категории от дел о взыскании ущерба, причиненного обычному имуществу;

б) имущественная ответственность наступает за причинение не всякого ущерба, а лишь такого, который возник в результате противоправного поведения виновных лиц. Так, если земельный участок деградирован и для восстановления его необходима консервация, то вопрос о привлечении к имущественной ответственности землепользователя зависит от наличия вины в деянии, повлекшем данные последствия. Возникновение деградации вследствие природных процессов, т.е. не по вине лица, использующего этот участок, исключает возникновение имущественной (материальной) ответственности.

Противоправность причинения ущерба выражается в поведении виновного лица, которое противоречит нормам действующего законодательства.

Противоправность может выражаться двояко.

В действиях. Например, использование участка не в соответствии с целями, для которых он предоставлен (ст. 50 КоАП); использование его способами, приводящими к порче земельного покрова (ст. 51 КоАП), и т. п.

В бездействии. Так, невыполнение обязательных мероприятий по предотвращению эрозии почв влечет за собой дополнительные расходы по восстановлению почв (ст. 50 КоАП).

Закон предусматривает случаи, когда действие, противоречащее нормам права, хотя и причиняющее ущерб, не считается противоправным: это крайняя необходимость, необходимая оборона (ст. 18, 19 КоАП, ст. 37, 39 УК РФ). Например, если пришлось повредить почвенный плодородный слой для срочного закрытия пробоины в дамбе водоема в целях предотвращения затопления населенного пункта (крайняя необходимость) или использовать часть плодородного слоя для укрепления бруствера окопов при защите населенного пункта от нападения экстремистов (необходимая оборона), то указанные действия нельзя считать неправомерным причинением ущерба;

в) противоправное поведение, причинившее ущерб, только тогда является основанием имущественной ответственности, когда имеется причинная связь между противоправным поведением и наступившими имущественными последствиями. Так, имеется причинная связь между использованием повышенных доз минеральных удобрений и ростом нитратов в выращиваемой сельхозпродукции, поскольку «перекормка» почв агрохимикатами изменяет питательную среду растений; нет причинной связи между осушительными работами и усилением после этого водноэрозионных процессов на этом участке.

Причинная связь, как условие применения имущественной ответственности, предполагает непосредственное наступление вредных последствий от данных конкретных действий. Например, буйное разрастание сорной растительности на земельном участке находится в прямой причинной связи с бездействием землепользователей относительно борьбы с сорняками;

г) к имущественной ответственности привлекается лишь виновное лицо, действиями которого причинен ущерб. Невинные действия, хотя бы они и были противоправными и влекли за собой ущерб, не подлежат имущественной ответственности. Так, нельзя подвергать имущественной ответственности пользователей земли за невыполнение обязательных противо-эрозийных мероприятий, если у них не было средств, без которых невозможно осуществить названные мероприятия, и невозможно было также эти средства приобрести.

Во всех случаях привлечения виновных к имущественной ответственности предусмотрена возможность применения «щадящего» режима взыскания ущерба:

суд может уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином, в зависимости от его имущественного положения (ст. 1083 ГК

РФ); при взыскании ущерба истец может снизить цену иска или отказаться от иска, освободив тем самым ответчика от имущественной ответственности (ст. 34 ГПК); при взыскании ущерба с работника суд вправе снизить размер исковых требований предприятия с учетом не только материального, но и семейного положения.

Имущественная ответственность, предусмотренная специальными законами, делает ряд изъятий из общего положения об этой ответственности. В частности, материальная ответственность, предусмотренная трудовым законодательством, ограничивает режим общей материальной ответственности в следующем:

1. Взысканию подлежит лишь прямой действительный ущерб, неполученные доходы не взыскиваются. Например, если механизатор не засеял весной земельный участок сельхозкультурами, то с него нельзя взыскать стоимость неполученного урожая, поскольку это не составляет прямого действительного ущерба.

2. Работники, причинившие ущерб при нормальном производственно-хозяйственном риске, освобождаются от материальной ответственности. Так, если в результате применения неопробованного химпрепарата сорняки окажутся не уничтоженными, то работника, рискнувшего применить этот препарат, нельзя привлекать к материальной ответственности за дополнительные расходы по борьбе с разросшейся сорной растительностью на земельном участке.

3. Материальная ответственность работников за ущерб, причиненный ими при исполнении служебных обязанностей земельным угодьям (если дополнительно не оговорено законом), ограничивается пределами среднемесячного заработка (ст. 119 КЗоТ), не возмещенные же средства ложатся на убытки предприятия. Лишь в случаях, специально предусмотренных законом (ст. 121 КЗоТ), материальная ответственность бывает полной, но в рамках причиненного действительного материального ущерба. Например, если водитель, нарушив правила дорожного движения, опрокинул автомобиль с мазутом, загрязнив придорожную пашню, то взысканный с него ущерб не будет превышать размера одного среднемесячного заработка (ст. 119 КЗоТ), и лишь в том случае, если ущерб причинен водителем, находившемся в нетрезвом состоянии, он будет взыскан в полном объеме, поскольку это указано в законе (ст. 121 КЗоТ).

4. Для привлечения к материальной ответственности, предусмотренной трудовым законодательством, установлены сокращенные сроки. Так, если к ограниченной материальной ответственности возможно привлечь виновного работника не позднее месяца со дня обнаружения ущерба, а к полной – в

течение одного года (ст. 122 КЗоТ), то по гражданскому законодательству общий срок исковой давности – 3 года (ст. 196 ГК РФ).

5. Материальная ответственность за нарушения земельного законодательства, предусмотренная трудовым законодательством, может применяться в пределах до одного среднемесячного заработка руководителем предприятия (ст. 122 КЗоТ).

Наконец, материальная ответственность, будучи компенсационной, применяется наряду и вместе со всеми остальными видами ответственности. Например, водитель, получив строгий выговор за опрокинутую в кювет дороги автомашину с мазутом, одновременно возмещает ущерб, возникший от пролитого мазута и расходы по очистке загрязненной земли (ст. 135,119 КЗоТ); агроном, не обеспечивший организацию обязательных противоэрозионных работ, наряду с уплатой штрафа (ст. 50 КоАП), обязан будет уплатить дополнительные расходы, возникшие из-за задержки с выполнением этих противоэрозионных мероприятий (ст. 119 КЗоТ); водитель автомашины, умышленно разбрызгавший на машину по посевам, наряду с наказанием, обязан будет возместить полную сумму причиненного вреда.

Специальные виды юридической ответственности за нарушение земельного законодательства предусмотрены особыми нормативными актами. Виды специальной ответственности не вписываются в систему гражданско-правовой и других видов общей ответственности. Так, земельно-правовая ответственность за самовольное занятие земельного участка отличается от административной за данное нарушение (ст. 54 КоАП), поскольку для привлечения к земельно-правовой ответственности не предусмотрено сроков давности, а для административной предусмотрен срок – не позднее 2-х месяцев со дня обнаружения (ст. 38 КоАП); земельно-правовая ответственность предусматривает систему действий (снос самовольно возведенного строения; приведение самовольно захваченного участка в пригодное для использования состояние; восстановление межевых знаков и т. п.), совершаемых виновным или за счет виновного, а административная ответственность предусматривает лишь штрафы; земельно-правовая ответственность может применяться органами местного самоуправления, уполномоченными на то лицами, а административная ответственность – органами Госкомзема.

Наличие специальной земельно-правовой ответственности за нарушение земельного законодательства обусловлено тем, что:

во-первых, земля как объект природы, элемент экосистемы имеет специфику, отличную от иных объектов материального мира, а значит общей гражданско-правовой ответственности недостаточно для надлежащего правового обеспечения ее режима. К земельным отношениям, например, не

применимы сроки исковой давности ГК; на первый план здесь выступают не столько карательные, сколько восстановительные нормы; ответственность выражается не столько в применении неблагоприятных материальных последствий, сколько в возмещении нарушителю понесенных им затрат.

В ст. 32 Закона о крестьянском (фермерском) хозяйстве предусмотрено прекращение прав на землю этим хозяйством при его ликвидации в случае использования участка методами, приводящими к деградации земель.

В СТ.СТ. 284-287 ГК РФ (гл. 17), которая вступит в действие с момента принятия нового ЗК РФ, закреплены вопросы принудительного прекращения прав на землю за земельные правонарушения.

Кроме того, земельно-правовая ответственность предусматривает целый ряд действий (приведение самовольно захваченного участка в состояние, пригодное для дальнейшего его использования, снос самовольно возведенного строения и др.).

Во-вторых, земля, будучи частью природы, неразрывно связана с другими природными объектами, а поэтому земельно-правовая ответственность переплетается со специальной юридической ответственностью, направленной на охрану этих объектов. Так, при нарушении землепользователем путей миграции дикой фауны, он привлекается к ответственности по ст. 22 Закона РФ «О животном мире».

Подводя итог сказанному, сделаем выводы:

1. Дифференциация юридической ответственности за нарушения земельного законодательства на виды обусловлена системой права, степенью общественной опасности, кругом лиц, имеющих право применять наказания, спецификой дел о земельных правонарушениях.

2. Все виды ответственности за нарушения земельного законодательства можно подразделить на общие и специальные.

3. К традиционно применяемым – общим видам – относятся дисциплинарная, административная, уголовная, материальная и гражданско-правовая ответственность.

4. Специальная правовая ответственность обусловлена тем, что земля обладает специфическими чертами, которые не позволяют обеспечить ее правовой режим общими видами юридической ответственности. Кроме того, земля взаимосвязана с другими природными объектами, а потому земельно-правовая ответственность тесно переплетается с видами ответственности, направленными на охрану этих объектов.

5. Имущественная ответственность за нарушения земельного законодательства в свою очередь подразделяется на общую (гражданско-правовую) и специальную (материальную). Общая предусмотрена гражданским законодательством, а специальная – трудовым, уставами предприятий и другими нормативными актами.

6. Материальная ответственность рабочих и служащих, будучи компенсационным правовым институтом, может применяться одновременно и наряду с другими видами юридической ответственности.

12.3. Применение юридической ответственности и профилактика земельных правонарушений

Применение юридической ответственности за нарушения земельного законодательства – особая сфера правового регулирования, которая в ряде отраслей права выделилась в самостоятельную отрасль (гражданский процесс, уголовный процесс, административный процесс).

С учетом специфики юридической ответственности в сфере земельно-правового регулирования можно говорить о наличии земельно-процессуального института, содержание которого составляют нормы по применению мер ответственности и нормы по профилактике земельных правонарушений.

Применение норм юридической ответственности за нарушения земельного законодательства происходит в следующем порядке:

1) выявление нарушения, т.е. превращение его из латентного (скрытого) в явное – повод для возбуждения дела. Например, анализ фактической, урожайности используемого земельного участка за последние пять лет показывает снижение ее, и если ее уровень за этот период сильно снизился, то нарушение из латентного стало явным.

С учетом присущего земле свойства – значительного территориального пространства – выявление каждого земельного правонарушения представляет собой большую трудность. Так, сельхозпредприятия часто допускают «пересортицу» полей, маскируя пахотные земли под естественные угодья, что создает условия для показного подъема уровня урожайности, а также хищения урожая с сокрытых от учета угодий;

2) документальное закрепление выявленных нарушений. В сельскохозяйственных предприятиях дисциплинарные проступки (ненадлежащая обработка земли, захламливание земельных угодий, уклонение от пропалывания сорняков и т. п.) оформляются докладной запиской (индивидуальный документ) или актом (коллективный документ);

административный проступок (бесхозяйственное использование земель, порча плодородного слоя почвы и т. п.) отражается в протоколе установленной формы и составленном специально уполномоченным на то лицом (ст. 234,235 КоАП); протокол по совершенному уголовному преступлению (порча земли, ст. 254 УК РФ);

3) возбуждение дела по зафиксированным фактам. В зависимости от вида правонарушения эта стадия осуществляется в различных формах при совершении дисциплинарных проступков на сельхозпредприятии – руководитель (или секретарь-делопроизводитель) регистрирует документы о нарушениях (акт, докладную) в журнале входящей корреспонденции (картотеке); при совершении административного проступка протокол о нем направляется органу (должностному лицу), уполномоченному рассматривать дело об этом административном проступке (ст. 236 КоАП); при совершении уголовного дела выносится постановление о возбуждении уголовного дела (ст. 109 УПК).

Стадия возбуждения дела имеет юридико-процессуальное значение. Например, в делах об уголовных преступлениях запрещается проведение следственных действий до вынесения постановления о возбуждении уголовного дела (ст. 108 УПК), за исключением осмотра места происшествия в случаях, не терпящих отлагательства, и с немедленным возбуждением дела после этого осмотра (ст. 176 УПК);

4) расследование возбужденного дела. Порядок выявления и изучения дисциплинарных проступков определяется лицом, имеющим право налагать дисциплинарные наказания (руководителем), и закон не сковывает руководителя никакими процессуальными нормами. Единственное требование – не нарушать закон при расследовании. Например, запрещается производить обыск в помещениях и в других сооружениях, расположенных на приусадебном участке, в саду, огороде или другом земельном участке, без разрешения граждан, изучать и приобщать к делу их частную переписку, унижать достоинство личности при проверках и т. п.

По делам же, связанным с другими видами ответственности (административной, уголовной, гражданско-правовой, материальной) порядок расследования урегулирован специальными процессуальными нормами, в соответствии с которыми необходимо:

установить определенный круг вопросов по данному делу, без которых невозможно юридически правильно применить ответственность; нет ли обстоятельств, исключающих применение ответственности; не истек ли срок давности привлечения к ней; есть ли в действиях нарушителя состав правонарушения и т. п.;

собрать по делу необходимые доказательства, которые должны отвечать требованиям относимости, допустимости и достоверности. Например, справка об урожайности соседних участков не является относимым доказательством (не относится к делу о нарушении в отношении данного конкретного участка); показания психически больного человека не допустимо приобщать к делу (допустимы лишь показания нормальных людей); документ, в котором содержатся ложные сведения, является недостоверным, фальсификация и использование его наказуемо в уголовном порядке при определенных случаях;

облечь все собираемые доказательства в надлежащую процессуальную форму. Так, обыск дома на земельном участке должен проводиться с предварительной санкции прокурора, с участием понятых; допрос свидетеля – с предварительным предупреждением об уголовной ответственности за дачу ложных показаний или отказ от дачи показаний; экспертиза по делу должна назначаться, а не проводиться произвольно, по почину добровольцев и т. п.

Неполнота изучения и расследования, недостаточная обоснованность и нарушения процессуальной формы собранных доказательств – наиболее типичные недостатки при проверках и расследовании дел. По таким делам вынесенные решения отменяются либо пересматриваются;

5) вынесение решения по делу. В зависимости от вида ответственности законом предусмотрены различные формы решений: по дисциплинарным нарушениям и по привлечению к материальной ответственности руководитель издает приказ;

привлечение к административной ответственности оформляется постановлением уполномоченного на то органа (ст. 261 КоАП); привлечение к гражданско-правовой ответственности оформляется решением суда (ст. 191 ГПК); привлечение к уголовной ответственности – приговором суда (ст. 300 УПК), а изъятие земельного участка за нарушения – решением соответствующего органа местного самоуправления или местной администрации.

Сама процедура вынесения решения тоже регламентирована законом. Например, при вынесении судебного решения по делу о привлечении к материальной ответственности должна быть соблюдена тайна совещательной комнаты судей (ст. 193 ГПК). В случае нарушения этой тайны, если нарушение привело или могло привести к неправильному разрешению дела, судебное решение может быть отменено (п. 5 ст. 308 ГПК РФ);

б) исполнение вынесенного решения о наказании, взыскании ущерба осуществляется тоже в процедурном порядке, определенном законом. Так, реализация приказа об ограниченной материальной ответственности работника за ущерб, причиненный при исполнении трудовых обязанностей, может осуществляться только через семь дней после ознакомления с ним работника (ст. 122 КЗоТ); удержания из зарплаты работника производятся ежемесячно не свыше установленного законом предела (ст. 125 КЗоТ); исполнение постановления об исправительных работах урегулировано ст. 299–302 КоАП; исполнение судебных решений имущественного характера – ст. 338-432 ГПК;

7) завершение исполнения наказания может осуществляться разными путями:

а) специальным решением уполномоченного на то лица. Так, руководитель вправе досрочно снять наложенное им взыскание с наказанного, если тот не допустил нового нарушения трудовой дисциплины, проявил себя как хороший и добросовестный работник (ч. 2 ст. 137 КЗоТ);

б) без таковых решений, если это предусмотрено законом. Например, если работник в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания не был подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не подвергавшимся этому взысканию (ст. 137 КЗоТ); аналогичное положение установлено в отношении лица, подвергнутого административному взысканию (ст. 39 КоАП); специальные правила ставят в зависимость от несовершения повторных преступлений и лиц, приговоренных к уголовному наказанию;

в) фактическим исполнением наложенного наказания. Например, постановление о наложении штрафа, по которому взыскание произведено полностью, с отметкой об исполнении возвращается органу (должностному лицу), вынесшему постановление (ст. 288 КоАП).

Перечисленные правила содержатся в законодательных актах по дисциплинарной, материальной административной, гражданской, уголовной ответственности. Земельное законодательство не содержит этих норм, поскольку нормы других перечисленных отраслей «обслуживают» режим использования земель в такой же мере, как и правовой режим иных сфер.

Второй стороной земельно-процессуального института является группа норм по профилактике (предотвращению) земельных правонарушений.

Если предметом применения юридической ответственности являются земельные правонарушения, то предмет профилактики шире, поскольку

дополнительно к этим нарушениям он включает в себя еще причины и условия, порождающие нарушения.

Под причинами, порождающими земельные правонарушения, следует понимать обстоятельства, непосредственно их порождающие. Например, неточное ведение земельно-кадастровой документации создает возможность безнаказанно «выжимать» плодородную силу почв, не тратясь на восстановление плодородия. Отсутствие точного кадастрового учета плодородия лишает возможности доказать юридически наказуемый уровень снижения плодородия и прекратить право пользования этим участком, т.е. изъять участок у правонарушителя.

Под условиями, способствующими земельным правонарушениям, следует понимать обстоятельства, оказывающие благотворное воздействие на возникновение и развитие земельных правонарушений. Так, отсутствие предварительной экологической экспертизы вновь возводимых на земельных участках объектов предоставляет землепользователям вести то или иное производство без строительства дорогостоящих очистных сооружений.

В практике понятия «причина» и «условие» весьма относительны, поскольку тесно взаимосвязаны. Например, дефицит земель в данной местности является одной из причин, толкающих людей на самовольное занятие земельных участков, а ненадлежащий правовой контроль за соблюдением законности в земельных отношениях способствует безнаказанности этих нарушений.

Иногда причиной и условием совершения правонарушения является деятельность одного и того же государственного органа. Так, гражданин неоднократно просил местную администрацию выделить ему дополнительный земельный участок к имеющемуся, благо этот клочок земли пустовал и на него не было претендентов. Поскольку местная администрация не выносила решения о предоставлении, гражданин самоуправно занял эту землю. В результате местная администрация выступила причиной, побудившей гражданина совершить земельное правонарушение, а ее попустительство (непринятие мер ответственности за самовольное занятие земли) явилось условием, способствующим безнаказанности и совершению самовольных захватов участков в данной местности.

Профилактика земельных правонарушений достигается проведением следующих мероприятий:

- 1) обеспечением информацией; наличие ее позволяет разработать эффективные мероприятия по предотвращению и устранению земельных правонарушений. Государственный земельный кадастр и мониторинг земель

дают информацию, необходимую для разработки республиканских и региональных программ по охране земель, позволяют определять границы, запрещая изъятие земель сельхозназначения для несельскохозяйственных нужд, предотвращают нарушения приоритета сельскохозяйственных угодий; информация о состоянии деградированных земель позволяет принять меры их консервации в порядке, предусмотренном Правительством РФ, сохранить и восстановить эти угодья;

2) применением правовых норм и реализацией мероприятий, носящих упреждающий нарушения характер. Например, запрещение финансирования проектно-изыскательских работ до принятия органом местного самоуправления (местной администрации) решения о предварительном согласовании места размещения объекта позволяет устранить причины и условия неправильного размещения строительства и гарантировать соблюдение законности в земельных отношениях;

установление повышенных цен на экологически чистую продукцию упреждает выращивание овощей и корнеплодов с повышенным содержанием нитратов; освобождение от платы за земельные участки, находящиеся в стадии освоения, упреждает оставление этих участков без использования по причине недостаточности средств у землепользователя;

3) стимулирование мероприятий, устраняющих нарушения. Например, выделением из республиканского или местного бюджета средств для восстановления земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эту землю, пользователи стимулируются к выполнению трудоемких и невыгодных работ;

4) применением принципа гласности при рассмотрении дел о предоставлении и изъятии земельных участков. Так, обязанность местной администрации информировать население о возможном (предстоящем) предоставлении земель для размещения объектов, деятельность которых затрагивает его интересы, и выяснять мнение граждан через формы непосредственной демократии предотвращает возможные злоупотребления в земельных отношениях;

5) проведением единообразной системы профилактической работы. Например, структура и содержание мониторинга земель и государственного земельного кадастра, а также порядок их осуществления и ведения определяются Правительством РФ, что обеспечивает единообразные методы получения информации; ведение кадастра за счет средств республиканского бюджета и силами специально уполномоченного на то органа Госкомзема; гарантирует получение точной информации о землях, а значит, и разработку правильных мероприятий по профилактике земельных правонарушений;

б) выявлением причин и условий земельных правонарушений как обязательного элемента при рассмотрении дела о наказаниях. Так, при рассмотрении дела об административном проступке орган (должностное лицо) при установлении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, вносит в соответствующие органы и должностным лицам предложения о принятии мер по устранению этих причин и условий (ст. 265 КоАП); суд, обнаружив в деле о привлечении виновных к материальной ответственности существенные недостатки в деятельности организаций или должностных лиц, выносит и направляет им частное определение (ст. 225 ГПК); аналогичные частные определения могут выноситься и в ходе рассмотрения уголовных дел, а также следователем в ходе предварительного следствия;

7) своевременным и добровольным устранением земельных нарушений, допущенных лицами, использующими землю. Например, виновному в порче земель выгоднее самому возместить сумму причиненного правонарушением ущерба, поскольку при обращении в суд ему придется платить значительную сумму пошлины дополнительно к возмещаемому ущербу и возмещать судебные издержки (ст. 80, 91 Арбитражного процессуального кодекса РФ).

Эффективная реализация процессуального института земельно-правовой ответственности, таким образом, заключается в одновременном совершении двух действий: применении ответственности и проведении профилактической работы по предотвращению земельных правонарушений. Оба эти вида работ взаимосвязаны. Невозможно только наказаниями обеспечить законность в земельных отношениях, а одни лишь профилактические меры не смогут ее укрепить.

Подводя итог, можно сделать следующее заключение.

1. В земельном праве имеется земельно-процессуальный институт, подобно тому как существует административно-процессуальный институт в системе административного права и отрасли гражданского и уголовного права, которые обеспечиваются гражданским и уголовным процессом соответственно.

2. Нормы земельно-правового процесса содержатся преимущественно не в земельном, а в других отраслях права (административном, гражданском, трудовом и т. п.).

3. Земельно-правовой процесс состоит из двух частей:

а) правовой процедуры применения норм ответственности за земельные правонарушения;

б) профилактики земельных правонарушений.

4. Каждая из этих частей реализуется на практике с соблюдением определенных правил:

правоприменительная процедура состоит из семи основных этапов: выявление нарушения; документальное закрепление его; возбуждение дела; расследование возбужденного дела; вынесение решения; исполнение решения; завершение исполнения;

профилактика земельных правонарушений достигается путем обеспечения информацией, наличие которой позволяет разработать эффективные мероприятия; применением правовых норм и реализацией мероприятий, предупреждающих нарушения; стимулированием мероприятий, устраняющих нарушения; применением принципа гласности при рассмотрении дел о предоставлении и изъятии земельных участков; проведением единообразной системы профилактической работы; выявлением причин и условий земельных правонарушений в качестве обязательного элемента при рассмотрении дел о наказаниях; своевременным и добровольным устранением нарушений лицами, использующими землю.

5. Обе части земельно-правового процесса неразрывны и должны применяться в совокупности.

Контрольные вопросы:

1. Каковы признаки, присущие юридической ответственности?
2. В чем специфика юридической ответственности за нарушения земельного законодательства?
3. Как ба структура состава правонарушения, как юридического основания для привлечения к ответственности за нарушения земельного законодательства?
4. В чем причины (основания) дифференциации юридической ответственности за нарушения земельного законодательства?
5. Содержание дисциплинарной ответственности за нарушения земельного законодательства.
6. Содержание административной ответственности за нарушения земельного законодательства.

7. Виды уголовной ответственности за нарушения земельного законодательства.

8. Имущественная (материальная) ответственность за нарушения земельного законодательства и ее виды.

9. Специальная ответственность за нарушения земельного законодательства и ее виды.

10. Правила применения юридической ответственности за нарушения земельного законодательства.

11. Профилактика земельных правонарушений и порядок ее осуществления.

## ГЛАВА 13

### ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ

Наука земельного права и его учебная дисциплина, имеющие своей задачей системное и полное изложение содержания правового регулирования, устойчиво оперируют понятием «правовой режим земель», которое отражено лишь в ряде нормативных актов без раскрытия содержания этого понятия. Нет четкого определения правового режима и в земельно-правовой науке, а определения, данные в дореформенный период, не подходят к современной практике и теории земельного права, поскольку они базировались на монопольном праве исключительной государственной собственности на землю.

Исследуя понятие «правовой режим земель» и раскрывая его содержание, можно прийти к следующим основным выводам.

1. Под понятием «режим» (в переводе с французского – «порядок») можно понимать установленную законом систему общественных отношений по использованию земель. Этот режим может быть установлен для всех земель Российской Федерации, а может быть особенным для определенных категорий земель и местностей. Например, в местах проживания и деятельности малочисленных народов и этнических групп может быть установлен особый правовой режим использования земель; в целях создания необходимых условий для охраны земель оздоровительного назначения, лечебных природных факторов курортов могут устанавливаться зоны с

особыми условиями (режимом) использования (охранные зоны, округа санитарной охраны и другие зоны).

2. Обязательным элементом правового режима является определение границ его распространения, а поэтому в РФ выделяются категории земель, на которых устанавливается общий правовой режим с учетом специфики каждой земельной категории, и земельные угодья с правовым режимом, конкретизирующим общий режим применительно к особенностям данных земельных угодий. Так, на землях поселений действует режим застройки земель жилыми и иными помещениями, являющийся общим для всей этой земельной категории; на земельных же участках, являющихся землями общего пользования, применяется особый режим застройки, выражающийся в возведении только тех строений и сооружений, которые соответствуют целевому назначению этих угодий и не противоречат ему.

В силу этого наличие объекта правового режима, его границ, определяющих пределы действия данного режима, является первым условием и элементом правового режима земель. Правовой режим земель, присущий всему составу земель России, разделяется на правовые режимы категорий земель, которые, в свою очередь, разделяются на правовые режимы составляющих категорий земельных угодий.

Объектом общего правового режима является весь состав земель Российской Федерации в пределах ее государственных границ. Общий правовой режим можно подразделить на обычный и пограничный, поскольку в пограничных районах страны действует общий режим государственной границы, а на границах землепользования (угодий) могут вводиться ограничения в режиме использования их в интересах других лиц.

Объектом особого правового режима являются земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, транспорта и иного назначения; земли особо охраняемых территорий; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

Особый правовой режим категорий земель носит общий характер и применяется в полной мере только там, где его действие не изменяется действием специального режима земельного участка, входящего в данную категорию земель. Так, категория «земли сельскохозяйственного назначения» используется для нужд сельского хозяйства, однако, если нужды конкретного сельхозпредприятия выразятся в прокладке железнодорожного подъездного пути на сельхозземлях, то используется режим земель транспорта.

Земельные угодья являются объектом специального правового режима, который действует с учетом требований общего режима земельной категории; Например, на принадлежащей населенным пунктам территории

могут находиться земли сельскохозяйственного использования и других населенных пунктов, однако принцип их приоритета, действующий для земель сельскохозяйственного назначения, на территориях поселений не применяется, поскольку их приоритетной целью является обеспечение городской застройки, осуществляемой в соответствии с генеральными планами и проектами планировки и застройки.

3. Важным элементом правового режима земель является порядок государственного регулирования использования земель, в котором можно выделить следующие аспекты:

а) органы, осуществляющие это регулирование. К их числу относятся государственные органы общей компетенции и специальной компетенции. Так, ЗК относит государственные органы представительной и органы исполнительной власти, а также органы местного самоуправления к числу органов общей компетенции в области регулирования земельных отношений, а Государственный комитет по земельной политике и его органы на местах, Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ к органам специальной компетенции.

Данная градация основана на тех видах функций, которые эти органы осуществляют в соответствии со своими полномочиями в отношении земель. Например, если сельская, поселковая администрация осуществляет все виды предоставления земельных участков из земель муниципальной собственности в любую форму использования, то комитет по земельным ресурсам и землеустройству на местах выдает разрешения (лицензии) для проведения работ, связанных с изучением и использованием земельных ресурсов;

б) формы регулирования земельных отношений на конкретных землях. В законе выделяются следующие формы регулирования:

установление правил получения земель в использование на правах собственности, землевладения, землепользования и аренды, правил осуществления этого использования и правил прекращения или приостановления такого использования. Так, ЗК РФ определяет порядок регулирования государственными органами процедуры получения земельных участков в собственность и другие основания использования; пожизненно наследуемое владение; постоянное (бессрочное) пользование и т. д.; основания и порядок принятия участка к использованию; общие правила и обязанности лиц, использующих землю; основания прекращения прав на использование земли и т. п.;

контролирование отдельных видов деятельности лиц, использующих землю по осуществлению хозяйствования на данной земле. Например,

контроль за строительством, которое осуществляется по согласованию с землеустроительными, архитектурно-градостроительными, пожарными, санитарными и природоохранительными органами;

вмешательство в эту деятельность при наличии определенных фактов и государственных потребностей. Так, органы комитета по земельным ресурсам и землеустройству привлекают к ответственности лиц, виновных в нарушении земельного законодательства; земельные участки могут быть изъяты (выкуплены) органами, специально на то уполномоченными, для государственных или муниципальных нужд; права лиц, использующих землю, могут быть ограничены в интересах других лиц в случаях, предусмотренных законодательством.

4. Третьим элементом правового режима земель является наличие круга субъектов земельных правоотношений, обязанных соблюдать установленные правила земельного режима. Их можно подразделить на следующие группы:

а) лица, использующие землю на праве собственности, землевладения, землепользования и аренды, круг правомочий которых различен в зависимости от оснований использования. Например, если собственники земель обладают всеми правомочиями, предусмотренными ЗК РФ, то землевладельцы лишены некоторых прав, предусмотренных этим кодексом. Конкретные права землевладельцев и землепользователей по использованию земельных участков, устанавливаются договором, по которому получен земельный участок;

б) лица, не использующие данный земельный участок, но в силу своей предусмотренной законом деятельности обязанные соблюдать правовой режим земель. Так, по пахотным землям как сельскохозяйственным угодьям и произрастающим на них посевам запрещается проезд, складирование материалов и другие действия, допустимые в других местах (дороги, свалки мусора и т. п.).

5. Четвертым элементом правового режима земель является содержание прав и обязанностей субъектов земельных правоотношений, участвующих в сфере действия правового режима тех или иных земель.

Эти права и обязанности зависят от:

а) объекта земельно-правового режима. Так, на землях рекреационного назначения запрещается уставная и иная деятельность граждан и юридических лиц, препятствующая использованию этих земель по их целевому назначению;

б) от субъектов земельных правоотношений, находящихся в сфере действия земельно-правового режима. Например, иностранным гражданам и юридическим лицам, а также лицам без гражданства не могут предоставляться в аренду земельные участки, входящие в состав земель особо охраняемых территорий;

в) от особенностей правового режима категорий земель и земельных угодий. Так, в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп в случаях, предусмотренных законодательством, допускается традиционное экстенсивное природопользование, не вызывающее антропогенной трансформации охраняемых природных комплексов, т.е. допускается на этих землях режим, отличный от режима иных земельных угодий, которые должны использоваться эффективно;

г) от обстановки в данной местности, возникающей на данный конкретный момент. Так, в местностях, объявленных в установленном порядке зонами чрезвычайной экологической ситуации, ограничиваются отдельные виды землепользования и природопользования (п. 3 ст. 58 Закона «Об охране окружающей природной среды»), а на земельных массивах, объявленных зонами экологического бедствия, ограничиваются все виды природопользования (п. 2 ст. 59 указ. Закона).

6. Наконец, пятым элементом правового режима земель является наличие эффективного правового механизма, обеспечивающего охрану правового режима использования земель от нарушений, которые выражаются в следующем:

а) наличие мер юридической ответственности за нарушения правового режима. Так, в случае систематического нарушения установленных режимов использования земель право собственности, землевладения, землепользования и аренды на них может быть прекращено; в случае нарушения законодательства, которым установлен тот или иной режим земель, наступает соответствующая юридическая ответственность;

б) наличие правового механизма, обеспечивающего восстановление нарушенного правового режима земель. Например, сделки с землей, совершенные в нарушение установленного правового режима данной земли, признаются недействительными с момента их совершения;

в) наличие правового механизма, обеспечивающего предотвращение нарушений земельного режима, т.е. наличие в законодательстве профилактических правовых мер. Так, в целях предотвращения химического, бактериального, радиоактивного и другого загрязнения почв законом устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций в почве,

что позволяет предотвратить ущерб, причиняемый земле неизбежными отходами производства (ст. 25-27 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»).

Подводя итог изложенному в настоящем параграфе, можно сделать следующие выводы.

1. Понятие «правовой режим земель» лишь упоминается в действующем законодательстве, однако не раскрывается его содержание, которое позволило бы наиболее полно и системно усвоить содержание земельно-правового регулирования.

2. Правовой режим земель – установленный законом порядок государственного регулирования и охраны земли, обеспеченный мерами предупреждения правонарушений и установленной ответственности за их совершение.

3. Обязательными элементами и признаками правового режима земель является наличие объекта (категории земель или земельного участка) государственного регулирования данного режима (органов, форм регулирования); круга субъектов земельных правоотношений, обязанных соблюдать правила земельного режима; прав и обязанностей субъектов, которые зависят от особенностей объекта земельного режима, от особенностей земли как объекта правового режима, от обстановки, существующей на данном земельном режиме; системы правовых мер, обеспечивающих охрану данного режима от нарушений.

4. Правовой режим земель можно подразделить на общий, присущий всему составу земель Российской Федерации; особенный, присущий отдельным категориям земель; и специальный (конкретный), присущий конкретным земельным участкам.

5. Общий и особенный правовые режимы земель действуют в части, не исключаемой действием специального правового режима, и, вместе с тем, специальный правовой режим действует с учетом положений общего земельно-правового режима.

Контрольные вопросы:

1. Раскройте содержание понятия «правовой режим земель».
2. Каково назначение категории «правовой режим земель» в земельном праве?

3. Что входит в содержание правового режима земель?
4. Какие существуют виды правовых режимов земель?
5. Каково соотношение правовых режимов земель?

## ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

### ГЛАВА 14 ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

14.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель сельскохозяйственного назначения

Земля – важнейший для всего человечества материальный ресурс. Этот термин многогранен и употребляется в нескольких значениях:

1. Земля в широком смысле понимается как Земной шар.
2. Земля как средство обитания человека, которая охватывает земную и воздушную оболочку Земного шара, его недра, поверхность, ландшафт, растительный и животный мир.
3. Земля как предмет регулирования земельного права, которое понимает под ней важнейший природный ресурс, главное средство производства в сельском и лесном хозяйстве, горном промысле и

пространственный базис для размещения зданий, строений, сооружений и других объектов.

Будучи частью природы, земля обладает, как и другие природные объекты, биопотенциалом в виде плодородия почв, представляющего собой бесценное народное достояние. Поэтому нормы земельного права обязывают всех землепользователей и собственников земель бережно использовать предоставленные им земельные участки и повышать их почвенное плодородие.

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, представленные для нужд сельского хозяйства, другие земли, предназначенные для этих целей в соответствии с территориальным планированием использования земель.

Земли сельскохозяйственного назначения включают в себя сельскохозяйственные угодья, земли, занятые зданиями и сооружениями, необходимыми для ведения сельского хозяйства и др. К сельскохозяйственным угодьям относят сенокосы, пашни, пастбища, залежи и иные угодья. Перечислять их все нет необходимости, так как их перечень остается открытым.

Бесценность биопотенциала земли не может быть выражена никакой денежной оценкой, ни в какой валюте. Ущерб, нанесенный немецкими оккупантами в годы Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. путем вывоза из России в Германию верхнего почвенного слоя земли, был огромен. В результате в тех местах, где до войны получали высокие урожаи, земледелие сократилось на 45 процентов. Лишь к 1953 году сельское хозяйство России с трудом достигло довоенного уровня, а затем вступило в полосу застоя.\* Земли сельскохозяйственного назначения в силу своей особой важности нуждаются в особой защите. Но Прежде чем начать рассмотрение правового режима этих земель, необходимо упомянуть о том, а что же такое «правовой режим земли».

\*Моряков В.И. История России, Москва, издательство «Тис», 1996 г., стр. 423-427.

Для наиболее полного освещения рассматриваемой проблемы необходимо раскрыть содержание понятия «правовой режим».

Но в юридической литературе это понятие недостаточно разработано, а в нормативных актах государственных органов Российской Федерации оно упоминается без раскрытия содержания.

Поэтому, исследуя понятие правового режима, нужно выделить его элементы и особенности.

Во-первых, надо сказать, что под понятием «режим» понимается законодательно установленная система общественных отношений как для земель Российской Федерации, так и для отдельных категорий земель.

Первым элементом правового режима является его объект, который делится на общий и особый.

Объектом общего правового режима является весь состав земель Российской Федерации в пределах ее государственных границ.

Объектом особого правового режима являются земли сельскохозяйственного назначения, земли запаса, земли водного фонда, земли лесного фонда, земли промышленности, транспорта и иного назначения, земли населенных пунктов, земли особо охраняемых территорий.

В силу подразделения земель на общий и особый режимы могут быть ситуации, когда на той или иной категории земель располагаются не соответствующие ей угодья. Так, на землях сельскохозяйственного назначения могут оказаться угодья несельскохозяйственного профиля (например, земли транспорта, связи и т.п.), а на землях несельскохозяйственного назначения-сельскохозяйственные угодья.

При подобной ситуации особенность правового регулирования будет такова, что на земельные угодья, приходящиеся на категорию земель с противоположным целевым назначением, распространяется правовой режим именно этой категории, а не той, которую представляет данное угодье. Например, на земли сельскохозяйственного использования не распространяется приоритет земель сельскохозяйственного назначения, поскольку сельскохозяйственное угодье в территории города подчиняется приоритету земель этого города и согласно генплану в любой момент может быть использовано под строительство городских объектов.

Следующим элементом правового режима является порядок государственного регулирования использования земель.

Также к элементам правового режима необходимо отнести круг субъектов земельных правоотношений, которые обязаны соблюдать

установленные государством правила земельного режима. А также наличие у них прав и обязанностей.

Важным элементом правового режима является система мер, обеспечивающих охрану этого режима от нарушений.

Таким образом, под правовым режимом следует понимать установленный законом порядок их учета, мониторинга, использования и охраны.

Общая характеристика правового режима земель сельскохозяйственного назначения

Правовой режим данной категории земель складывается из нескольких элементов. Одним из них является наличие объекта правового регулирования, на который распространяется данный порядок. Он бывает, как правило, общим, родовым и конкретным.

Общим объектом правового регулирования является земля как часть окружающей природной среды, обладающая бесценным биопотенциалом в виде плодородия почв.

Земли сельскохозяйственного назначения представляют собой особую категорию земель, то есть ту часть земельного фонда РФ, которая предназначена и используется по основному назначению. Категории земель являются родовым объектом правового режима.

Под целевым использованием земель сельскохозяйственного назначения понимается основное предназначение земель данной категории. При этом допускается постройка на этих землях несельскохозяйственных объектов, которые помогают ведению хозяйства (перерабатывающие предприятия, гаражи для сельскохозяйственных объектов и т.п.).

Земельное угодье является конкретным объектом правового регулирования. Оно представляет собой земельный участок, используемый по непосредственному целевому назначению.

Говоря о целевом использовании земель, необходимо упомянуть о таком понятии, как «конкретное целевое назначение». Под ним понимается такой вид использования земли, который исключает иные формы ее хозяйственной эксплуатации. На таких землях нельзя возводить никаких строений или сооружений, так как пахотные земельные угодья предназначены исключительно для посева сельскохозяйственных культур и выращивания корнеплодов и овощей.

Проводя подразделение земли по виду объекта правового регулирования, выделяют три вида правового режима использования земель: общий, особый и специальный. Общий правовой режим распространяется на все земли и его элементами является использование земель по их целевому назначению. Для земель сельскохозяйственного назначения характерен особый правовой режим, выражающийся в их использовании для сельскохозяйственных целей. Особый правовой режим вводится для истощенных и деградированных земельных угодий. Эти меры необходимы для восстановления угодий и недопущения их разрушения в будущем.

Следует отметить, что правовой режим земель устанавливается государством только на уровне общего и родового объекта.

Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, выделенных физическим лицам, может быть изменен, чему способствуют действия собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей, обладающих правом самостоятельного хозяйствования на земле. Например, если собственник земельного участка решил возвести на нем птицеферму, то он несет ответственность за противопожарную безопасность, сохранность чистоты воздуха, а земельный участок приобретает соответствующий особый правовой режим. Устанавливают специальный правовой режим органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией по предоставлению и изъятию земель.

Вторым элементом правового режима земель является наличие специально уполномоченных государственных органов по регулированию правового режима.

Постановлением Правительства РФ от 17 мая 2000 г. «О структуре Федеральных органов исполнительной власти» были созданы новые федеральные органы для регулирования земельных отношений – Федеральная служба земельного кадастра РФ (учетная функция), и в отношении собственности – Министерство имущественных отношений РФ.

Таким образом, были созданы государственные органы, которые сосредоточили в своих руках всю деятельность по регулированию правового режима земель.

Нужно также сказать, что регулирование правового режима земель, как общего объекта правового режима, осуществляют государственные органы общей компетенции – Федеральная служба земельного кадастра РФ и ее территориальные органы. Регулирование правового режима категорий земель и земельных угодий осуществляют органы управления специальной компетенции. Так, например, постановление Правительства РФ от 1 февраля 1995 года «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и

имущественных паев» в качестве такого органа называет Комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству.\*

\*Постановление Правительства РФ от 1 февраля 1995 года «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев», пункт 2.

Третьим элементом правового режима использования земель является круг субъектов по использованию земель данной категории. Не все физические и юридические лица могут обладать правом собственности на земельные участки различных категорий, а лишь те, которые в соответствии со своим правовым статусом могут осуществлять тот или иной вид эксплуатации земли. Так, сельскохозяйственные предприятия не могут быть собственниками земель промышленности, поскольку их уставная деятельность не предусматривает ведения промышленной деятельности.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим порядок предоставления земель сельскохозяйственного назначения, является Земельный кодекс РФ, который в статье 57 приводит перечень субъектов правоотношений, имеющих право на получение земельного участка.

Земли сельскохозяйственного назначения предоставляются:

1. Хозяйственным товариществам и акционерным обществам, производственным и потребительским кооперативам, в том числе колхозам, казачьим обществам, другим коммерческим сельскохозяйственным организациям и общинам для сельскохозяйственного производства.

2. Государственным и муниципальным унитарным сельскохозяйственным предприятиям, опытно-производственным, учебным, учебно-опытным и учебно-производственным хозяйствам, научно-исследовательским учреждениям, образовательным учреждениям высшего, среднего и начального образования сельскохозяйственного профиля и общеобразовательным учреждениям для сельскохозяйственного производства, научно-исследовательских и учебных целей.

3. Государственным и муниципальным несельскохозяйственным предприятиям, религиозным организациям для ведения сельского хозяйства.

4. Гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, животноводства, огородничества.\*

\*Земельный кодекс РФ, статья 57.

Каждый из этих субъектов получает земельный участок на определенных условиях. Физическим лицам земельный участок выделяется в собственность и на неопределенный срок. Государственные и муниципальные учреждения и сельскохозяйственные предприятия обладают лишь правом бессрочного пользования выделенными им сельскохозяйственными участками. Остальным участникам правоотношений, указанным в законе, земельные участки могут выделяться в собственность, в бессрочное пользование и в аренду.

5. Гражданам Российской Федерации, вынужденным переселенцам из государств – участников Содружества Независимых Государств земельные участки предоставляются для жилищного строительства, личных подсобных хозяйств, создания крестьянских (фермерских) хозяйств сельскохозяйственных организаций.

Земельные участки сельскохозяйственным организациям (хозяйственным товариществам и обществам, производственным и потребительским кооперативам, другим коммерческим организациям) могут предоставляться в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, аренду как юридическому лицу в соответствии с законами субъектов РФ. В случае предоставления земельного участка в собственность сельскохозяйственной организации ее члены (участники) получают право на земельный пай (долю), представляющий собой стоимостное выражение части земельного участка, приходящегося на долю члена (участника) сельскохозяйственной организации.

Земельные участки учреждениям государственным и муниципальным унитарным сельскохозяйственным предприятиям предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование. Использование земельных участков учреждений и государственных и муниципальных унитарных сельскохозяйственных предприятий осуществляется в соответствии с их уставами.

В рамках земельной реформы в России производится реорганизация колхозов и совхозов. Ее суть заключается в переходе от старых

организационно-хозяйственных форм к новым, которые установлены новым законодательством РФ.

Суть реорганизации заключается в следующем. Раздел земель колхозов и совхозов на доли (паи) для передачи их в собственность граждан, занятых в сфере сельскохозяйственного производства.

Установление режима свободной хозяйственной деятельности новых структур на базе рыночных отношений и невмешательства в нее государственных органов.

Предприятия, создаваемые при реорганизации колхозов и совхозов, имеют право покупать землю и имущество бывшего хозяйства у работников хозяйства, фонда государственного имущества (Постановления Правительства РФ от 29 декабря 1991 года «О порядке реорганизации колхозов и совхозов»),

Земельный кодекс уже давно устарел и не может отвечать сложившимся экономическим условиям. Поэтому под сельскохозяйственными предприятиями, с учетом нового Гражданского кодекса, нужно понимать новые организационные формы. Так в Гражданском кодексе, как уже отмечалось, закреплено, что коммерческие сельскохозяйственные предприятия создаются в следующих формах.

Хозяйственное товарищество, под которым понимаются коммерческие организации с разделенным на доли (вклады) учредителей (участников) уставным (складочным) капиталом. Имущество, созданное за счет вкладов учредителей (участников), а также произведенное и приобретенное хозяйственным товариществом или обществом в процессе его деятельности принадлежит ему на праве собственности.

Участниками полных товариществ и полными товарищами в товариществах на вере могут быть индивидуальные предприниматели и (или) коммерческие организации.

Участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере могут быть граждане и юридические лица.

Государственные органы и органы местного самоуправления не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере, если иное не установлено законом.

Хозяйственные товарищества могут создаваться в форме полного товарищества и товарищества на вере (командитного товарищества). Оно создается на основании учредительного договора, который подписывается

всеми участниками и регистрируется в соответствующем государственном органе. В случае ликвидации товарищества его имущество (в том числе и земля) распределяется между его учредителями (ст. 66–86 ГК РФ)

Обществом с ограниченной ответственностью признается учрежденное одним или несколькими лицами общество, уставный капитал которого разделен на доли определенных учредительными документами размеров; участники общества с ограниченной ответственностью не отвечают по его обязательствам и не несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости внесенных ими вкладов. Уставный капитал общества с ограниченной ответственностью составляется из стоимости вкладов его участников. Уставный капитал определяет минимальный размер имущества общества, гарантирующего интересы его кредиторов. Размер уставного капитала общества не может быть менее суммы, определенной законом об обществах с ограниченной ответственностью.

Участник общества с ограниченной ответственностью вправе продать или иным образом уступить свою долю в уставном капитале общества или ее часть одному или нескольким участникам данного общества.

Отчуждение участником общества своей доли (ее части) третьим лицам допускается, если иное не предусмотрено уставом общества.

Обществом с дополнительной ответственностью признается учрежденное одним или несколькими лицами общество, уставный капитал которого разделен на доли определенных учредительными документами размеров; участники такого общества солидарно несут субсидиарную ответственность по его обязательствам своим имуществом в одинаковом для всех кратном размере к стоимости их вкладов, определяемом учредительными документами общества. При банкротстве одного из участников его ответственность по обязательствам общества распределяется между остальными участниками пропорционально их вкладам, если иной порядок распределения ответственности не предусмотрен учредительными документами общества.

Акционерным обществом признается общество, уставный капитал которого разделен на определенное число акций; участники акционерного общества (акционеры) не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им акций. Акционерное общество, участники которого могут отчуждать принадлежащие им акции без согласия других акционеров, признается открытым акционерным обществом. Участниками акционерного общества могут быть как граждане, так и юридические лица (ст. 87-106 ГК РФ)

Акционерное общество, акции которого распределяются только среди его учредителей или иного заранее определенного круга лиц, признается закрытым акционерным обществом. Уставный капитал акционерного общества составляется из номинальной стоимости акций общества, приобретенных акционерами.

Акционерное общество может быть реорганизовано или ликвидировано добровольно по решению общего собрания акционеров.

Производственным кооперативом (артелью) признается добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной и иной хозяйственной деятельности (производство, переработка, сбыт промышленной, сельскохозяйственной и иной продукции, выполнение работ, торговля, бытовое обслуживание, оказание других услуг), основанной на их личном трудовом и ином участии и объединении его членами (участниками) имущественных паевых взносов. Учредительным документом кооператива может быть предусмотрено участие в его деятельности юридических лиц. Кооператив является юридическим лицом – коммерческой организацией (ст. 107–114ГКРФ).

Учредительным документом производственного кооператива является его устав, утверждаемый общим собранием его членов. Имущество, находящееся в собственности производственного кооператива, делится на паи его членов в соответствии с уставом кооператива.

Членами кооператива могут быть внесшие установленный уставом кооператива паевой взнос граждане Российской Федерации, достигшие возраста шестнадцати лет. Размер и порядок внесения паевого взноса определяются уставом кооператива.

Иностранцы граждане и лица без гражданства могут быть членами кооператива наравне с гражданами Российской Федерации.

Кооператив отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему на праве собственности имуществом.

Субсидиарная ответственность членов кооператива по обязательствам кооператива определяется в порядке, предусмотренном уставом кооператива.

Кооператив не отвечает по обязательствам его членов.

Прибыль кооператива распределяется между его членами в соответствии с их личным трудовым и (или) иным участием, размером паевого взноса, а между членами кооператива, не принимающими личного трудового участия в деятельности кооператива, соответственно размеру их

паевого взноса. По решению общего собрания членов кооператива часть прибыли кооператива может распределяться между его наемными работниками.

Кооператив может быть ликвидирован по решению общего собрания членов кооператива, в том числе в связи с истечением срока, на который он создан, достижением цели, ради которой он создан, или в связи с признанием судом недействительной государственной регистрации кооператива вследствие допущенных при его создании нарушений закона или иных правовых актов, если эти нарушения носят неустранимый характер, по решению суда в случае осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии), либо в случае осуществления деятельности, запрещенной законом, либо в случае иных неоднократных или грубых нарушений закона, а также иных правовых актов, или признания его судом банкротом (Федеральный закон «О производственных кооперативах»).

В соответствии с новым ГК РФ был значительно расширен круг субъектов права на землях сельскохозяйственного назначения: хозяйственные товарищества (в форме полного товарищества и товарищества на вере);

коммерческого товарищества – ст. 66-86 ГК РФ; общества с ограниченной ответственностью, с дополнительной ответственностью или акционерные общества – ст. 87–106 ГК РФ; производственные кооперативы – ст. 107–114 ГК РФ. Об этом подробнее в курсе «Аграрное право».

Четвертым элементом правового режима земель является наличие прав и обязанностей субъектов правоотношений по использованию земель, что составляет основной элемент правового режима. Права и обязанности субъектов зависят как от особенности земли – используемого объекта, так и от правового статуса субъектов. Содержание прав и обязанностей зависит и от иных обстоятельств, что подробнее будет рассмотрено ниже.

Пятым элементом правового режима земель является наличие эффективного правового механизма, обеспечивающего надлежащий правовой режим использования земель. К нему относятся:

наличие правовых норм, исполнение которых предотвращает нарушение правового режима земель и обеспечивает приоритет земель сельскохозяйственного назначения перед землями несельскохозяйственного назначения, а также нормы, не допускающей изъятия ценных сельскохозяйственных земель;

наличие правовых норм, применение которых устраняет условия, способствующие нарушению правового режима земель. Например,

запрещение финансирования проектно-изыскательных работ до принятия местной администрацией решения о предварительном согласовании места размещения объекта или решения суда – при возникновении спора;

наличие наказаний за нарушение правового режима земель. Так, ответственность в виде штрафов предусмотрена за уничтожение межевых знаков земельных участков, за самовольное занятие земли, за порчу и уничтожение плодородного слоя земли и т.д.;

наличие правовых норм, исполнение которых позволит восстановить нарушение режима использования земель. Например, самовольно занятые земельные участки должны быть возвращены по принадлежности без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования.

Помимо Земельного кодекса порядок предоставления физическим лицам земельных участков сельскохозяйственного назначения регулируется статьями 10 и 11 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 22 ноября 1990 года с последующими изменениями и дополнениями, устанавливающими права, обязанности и ответственность лиц, ведущих крестьянское (фермерское хозяйство).

Основным элементом правового режима является наличие прав и обязанностей субъектов правоотношений по использованию земель. Они зависят как от особенностей используемого объекта (земли), так и от правового статуса субъектов. Так, юридические лица несут ответственность в соответствии с гражданским законодательством и статьями 124–126 Земельного кодекса. Физические лица могут быть привлечены в уголовной, гражданской и иным формам ответственности.

Наконец, для того чтобы обеспечивать надлежащий правовой режим использования земель, необходимо создать эффективный правовой и правоприменительный механизмы. К ним относятся:

1) наличие правовых норм, исполнение которых предотвращает нарушение правового режима земель и обеспечивает приоритет земель сельскохозяйственного назначения как наиболее ценной категории земельного фонда России перед землями несельскохозяйственного назначения;

2) выработка таких правовых норм, применение которых позволило бы устранить условия, способствующие нарушению правового режима земель;

3) правовые нормы должны содержать санкции за нарушение правового режима земель. Так, в действующем Земельном кодексе в статьях 124–126 предусмотрена ответственность в виде довольно крупных штрафов

за самовольное занятие земли, порчу и уничтожение плодородного слоя земли и т.д.;

4) правовые нормы должны содержать в себе порядок, позволяющий устранить нарушения режима использования земель. Например, самовольно занятые земельные участки должны быть возвращены по принадлежности без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования. Кроме того, незаконный пользователь обязан за свой счет привести земельный участок в пригодное для использования состояние.

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод о том, что правовой режим земель сельскохозяйственного назначения – установленный порядок использования земель, закрепленный законодательством для наиболее ценной категории земельного фонда РФ.

Неоднородность в правовом режиме обусловлена:

видами земель сельскохозяйственного назначения, их экономическими и экологическими свойствами. Так, естественные угодья имеют иной правовой режим по сравнению с пахотными землями; ценные сельскохозяйственные земли находятся под повышенной правовой охраной по сравнению с обычными угодьями; на землях, подверженных отрицательным природным изменениям, устанавливается особый охранительный режим и т.д.;

юридическим статусом субъектов, осуществляющих использование земель. Например, научно-исследовательские учреждения должны использовать земли сельскохозяйственного назначения приоритетно для исследовательских целей, пропаганды передового опыта, а уж затем выступать в качестве обычного пользователя;

иными объективными обстоятельствами. Так, при отнесении земель сельскохозяйственного предприятия к числу природоохранных происходит ограничение сельскохозяйственной деятельности, что изменяет и правовой режим использования земель данным хозяйством.

14.2. Земли сельскохозяйственного назначения как объект правового режима

В предыдущем параграфе режим земель рассматривался с трех позиций: как общий объект правового режима (элемент земельного фонда), как родовой объект (земля определена категорией этого фонда) и конкретный объект правового режима (земельное угодье).

Данное подразделение понятий земли имеет не только теоретическое, но и практическое прикладное значение, поскольку правовой режим использования земли подразделяется на общий, особенный и специальный.

Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения как общего объекта. Любой земельный участок имеет природные особенности, свойственные всем видам земель, а значит любому земельному участку свойственны элементы правового режима, порожденные этими особенностями. Рассмотрим их по отдельности:

1. Любой земельный участок, это, прежде всего, территория, на которой располагаются природные объекты (водоемы, растительность) и объекты имущественного характера (строения, сооружения, др. недвижимое и движимое имущество). В силу этого, первой обязанностью собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов является осуществление рациональной организации территории своих участков.

Обеспечение правильной организации земельной территории осуществляется уже в ходе передачи земель в собственность или иные формы использования, поскольку главной задачей землеустройства является рациональное использование земель во всех отраслях народного хозяйства, создание условий по поддержанию устойчивых ландшафтов и охраны земель.

Землеустройство уже в процессе своего осуществления принимает меры для устранения неудобств в расположении земель. Например, при выделении земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства земельный участок должен представлять собой, как правило, единый земельный массив, без нарушения целостности других хозяйств и подразделений сельскохозяйственных организаций (ст. 8.3 Закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»).

Закон не раскрывает понятия «рациональная организация территории», однако анализ действующего законодательства и иных нормативных актов позволяет утверждать наличие в этой обязанности следующих признаков:

рациональное размещение природных и имущественных объектов на территории земельного участка. Так, искусственно возводимые водоемы целесообразно располагать в естественных оврагах и других выемках местности, а не рыть для них котлованы на равнинной территории; дороги, магистрали и иные коммуникации и линейные сооружения располагать не по полевым участкам, а вдоль границ полей, дорог, полезащитных лесополос и т. п.; плодово-ягодные насаждения совмещать с противоэрозионными защитными лесополосами и т. п.;

рациональное совмещение природных и имущественных объектов на земельных участках.\* Например, при выделении земельных участков для ведения крестьянского хозяйства вблизи населенного пункта не затрагиваются земли, используемые под усадьбы населения и земли общественного пользования – выпасы скота, водоемы, дороги, парки, земли под спортивными сооружениями и пр.;

\*Подробнее об этом см. главу 10.

устранение отрицательных последствий от размещенных соседствующих объектов. Так, целесообразно при размещении пахотных угодий вблизи от населенных пунктов создавать между пашней и селом «буфер» в виде массива естественных угодий (пастбищ, сенокосов), который бы защищал здоровье жителей от применяемых на полях агрохимикатов и других неблагоприятных последствий, вызываемых сельскохозяйственным производством.

2. Любой земельный участок представляет собой непереключаемый объект, что является особенностью его правового режима и отличает его от режима обычного имущества:

если право собственности, владения, аренды на обычный имущественный объект возникает путем передачи имущества собственнику, пользователю, арендатору, то аналогичные права в отношении земельного участка возникают после установления границ этого участка на местности и выдачи документов, удостоверяющих право собственности, владения, пользования, аренды этим участком;

поскольку при участии земли в гражданском обороте перемещается не земля, а пограничные линии, распределяющие и перераспределяющие права собственности, землевладения, землепользования и аренды, то в ходе использования земель неизбежно возникают отношения соседства.

Земельно-соседские правоотношения имеют, как правило, две стороны: право на требование соседа определенных ограничений принадлежащих ему правомочий и обязанности подчиниться законным требованиям соседа об ограничении собственных правомочий в отношении использования своего участка. Например, если завод, расположенный по соседству с сельхозпредприятием, сточными водами своего производства повреждает сельскохозяйственные угодья, то сельхозпредприятие вправе требовать от завода создания очистительных систем; если агрохимикаты при

сельхозработ на полях, расположенных вблизи заводского поселка, попадают в этот поселок, то завод вправе требовать от сельхозпредприятия либо изменения режима использования угодий, либо переноса угодий на другие земли.

Каждый собственник земли, землевладелец, землепользователь и арендатор обязан не нарушать права других собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов, а также порядок пользования природными объектами.

Наряду с правами соседских требований и притязания соседей друг к другу, закон устанавливает разграничение этих требований от необоснованных заявлений. Так, защите подлежат не всякие интересы соседствующих субъектов земельных правоотношений, а лишь такие, которые охраняются законом (сервитут). Необоснованным, к примеру, будет требование соседствующего субъекта о прекращении строительства объекта, который не нравится ему по своей конструкции.

3. Любой земельный участок представляет собой часть окружающей природы, является элементом экосистемы, а поэтому находится в сфере эколого-правового режима регулирования. Например, те земельные участки, на которых происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных, здоровью человека, объявляются зонами чрезвычайной экологической ситуации, после чего на них прекращается деятельность, отрицательно влияющая на окружающую природную среду; ограничиваются отдельные виды природопользования, проводятся оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов (ст. 58 Закона об охране окружающей природной среды).

В силу этого, распределение и перераспределение земельных участков осуществляется, прежде всего, с обеспечением требования ландшафтного подхода, поскольку создание условий для поддержания и улучшения устойчивых природных ландшафтов составляет одну из главных целей землеустройства.

4. Любой земельный участок – это сложное природное образование с зональными и региональными особенностями, обладающее устойчивой природной неоднородностью, которая является необходимым, а не случайным явлением (подобно тому, как без разнородности зарядов нет электрического тока, без разности уровней земли не потекут реки, без низменностей и высокогорий не будет ветров и т. п.).

Это обстоятельство влияет на правовой режим использования земель. Так, субъекты правоотношений по использованию земель обязаны осуществлять использование и охрану земельных участков на основе комплексного подхода к угодьям, как к сложным природным образованиям;

при использовании земельного угодья должен осуществляться индивидуальный подход, учитывающий особенности не только каждого участка, но и частей его. Так, если полезные свойства почв и их плодородие начинают ухудшаться, то пользователи обязаны восстанавливать и повышать их;\* если возникают эрозионные процессы на земельном участке – пресекать их; если земля заражена карантинными вредителями и болезнями растений – осуществлять защитные мероприятия по устранению заражения. Неисполнение этих обязанностей влечет за собой административную ответственность (ст. 50, 97 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях).

\*САПП РФ. 1992. № 8. Ст. 505.

5. Любому земельному участку, как и всякому имуществу, присуща порча как от естественных природных процессов, так и от деятельности людей. Например, металлическая вещь подвергается коррозии, если не принимать профилактических мер, а земельный участок – эрозии, если не бороться с нею; машина изнашивается от длительного использования, почвенное плодородие истощается, если его не компенсировать внесением удобрений и другими агротехническими мерами.

В отличие от обычного имущества, которое в конечном счете изнашивается, устаревает, заменяется более ценным, земля не может быть заменена какими-то другими объектами и не устаревает, она вечно значима для человеческого общества. Однако ее использование обязательно сопряжено с охраной, и функция охраны земли является неотъемлемой частью функций использования земель.\*

\*См.: Федеральный закон от 16 июля 1998 г. «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3390.

Неотъемлемость охраны земель от всех форм и видов ее использования выражается в том, что:

охрана земель планируется в государственном масштабе и является неотъемлемой функцией государственного регулирования землепользования. На федеральном уровне разрабатываются совместно с субъектами РФ и органами местного самоуправления федеральные программы по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями; органы же местного самоуправления осуществляют государственный контроль за использованием и охраной земель;

охране земель придан статус системы правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на рациональное использование, защиту от вредных воздействий, восстановление продуктивности земельных угодий;

система охраны земель включает в себя комплекс правовых мероприятий, позволяющих государству осуществлять всестороннее правовое воздействие на негативные формы хозяйственной эксплуатации земель. Это: нормирование предельно допустимых концентраций вредных химических, бактериальных, паразитарно-бактериальных и радиоактивных веществ в почве;\*

\*См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 33. Ст. 1917.

запрещение осуществления воздействия на землю без положительного заключения специальных экспертиз, дающих оценку отрицательного влияния на состояние земель и эффективности предусмотренных защитных мероприятий при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых объектов, строений сооружений и технологий;

экономическое стимулирование охраны земель;

запрещение финансирования проектно-изыскательских работ для объектов, деятельность которых наносит вред земле (ст. 28 ЗК).

Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, как родового объекта, характеризует их в качестве категории земельного фонда.

Согласно ЗК на категории делится весь земельный фонд Российской Федерации, т.е. вне категории нет земель. Категории земель, исходя из смысла ЗК, выявляются:

в ходе ведения государственного земельного кадастра, осуществляемого по единой для всей республики системе за счет средств республиканского бюджета;

в ходе изъятия и предоставления земель, когда происходит перевод земель из одной категории в другую, а также отнесение земель к той или иной категории, осуществляемые местными органами самоуправления в соответствии с их компетенцией.

Земли сельскохозяйственного назначения как категории земельного фонда нельзя отождествлять с землями сельскохозяйственного использования. Если первые – это определенная категория земель, то вторая – земельное угодье, которое может находиться и в других земельных категориях. Например, ЗК предоставляет право несельскохозяйственным предприятиям передавать гражданам и сельхозпредприятиям для сельскохозяйственных целей во временное использование часть своих земель; на территориях земель населенных пунктов имеются земли сельскохозяйственного использования; для сельскохозяйственных целей во временное пользование могут предоставляться земли государственного лесного фонда.

Как категория, земли сельскохозяйственного назначения бывают двух видов: земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства (т.е. фактически используемые) и земли, предназначенные для этих целей, т.е. те, которые будут использованы для названных целей в ближайшее время и без которых невозможен процесс сельскохозяйственного производства.

Под понятием «сельскохозяйственное назначение» понимается широкий комплекс целей использования этих земель для указанных выше целей.

Сельскохозяйственным назначением охватываются как выращивание сельскохозяйственной продукции, так и весь связанный с этим цикл. Следовательно, все земли, обслуживающие этот цикл, подпадают под понятие «земли сельскохозяйственного назначения». Так, хранение

продукции и агрохимикатов требует строительства складов; доставки техники, семян к полям и вывозки с полей готовой продукции, вызывает потребность во внутрихозяйственных дорогах; для управления сельскохозяйственным производством и содержания административного аппарата необходимо административное здание и т.п. Соответственно и земли, занятые под складами, внутрихозяйственными дорогами и административными зданиями, относятся к категории земель сельскохозяйственного назначения, хотя они по функционированию и не отличаются от земель несельскохозяйственного назначения.

Непосредственное сельскохозяйственное производство (выращивание сельхозкультур, откорм скота) невозможно без соответствующей инфраструктуры (дорог, жилых зданий, мастерских, складов и т.п.). Так, при организации крестьянского хозяйства на территории, где отсутствуют объекты производственного и социально-бытового назначения, государство берет на себя его первичное обустройство: строительство дорог, линий электропередач, водообеспечение, телефонизацию, землеустройство, мелиорацию земель. Местные органы самоуправления обязаны оказывать помощь в возведении производственных объектов и жилья.

Земли сельскохозяйственного назначения регулируются законодательством в качестве единого объекта, что означает:

1. Не всякие земли, а лишь пригодные для ведения сельскохозяйственного производства. Поэтому законодательство закрепило принцип приоритетного положения земель сельхозназначения: земли, пригодные для нужд сельского хозяйства, предоставляются прежде всего для сельскохозяйственных целей; далее, для несельскохозяйственных нужд (строительство промышленных предприятий и т.п.) предоставляются земельные участки несельскохозяйственного назначения или не пригодные для сельского хозяйства либо сельскохозяйственные угодья худшего качества по кадастровой оценке; и наконец, предусмотрена охрана от необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота.

2. Не всякие пригодные для сельскохозяйственных нужд земли могут использоваться в качестве земель сельскохозяйственного назначения. Например, в заповедных зонах запрещается сельскохозяйственная деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов.

Земельное законодательство выделяет следующие виды земель сельскохозяйственного назначения:

1. Обычные виды земель, на которые распространяется общий режим использования. Закон не предусматривает каких-либо дополнительных гарантий или обязанностей по их использованию.

2. Земли сельскохозяйственного назначения, кадастровая оценка которых выше среднерайонного уровня (ценные земли). Изъятие таких земель с целью их предоставления для несельскохозяйственных нужд допускается лишь в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств, разработкой месторождений ценных полезных ископаемых, строительством объектов культуры и истории, здравоохранения, образования, дорог, магистральных трубопроводов, линии связи, электропередачи и других линейных сооружений при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

3. Земли сельскохозяйственного назначения особо ценные для данного региона по своей продуктивности. Перечень их устанавливается законодательством субъектов РФ. В состав таких земель входят опытные поля (участки) научно-исследовательских учреждений и учебных заведений, а также другие земли.

Изъятие таких земель не допускается.

4. Сельскохозяйственные земли, почвы которых деградированы и их восстановление невозможно в ближайшее время, а также земли, загрязненные химическими и радиоактивными веществами свыше допустимой концентрации, либо земли, зараженные карантинными вредителями и болезнями растений. Для таких угодий предусматривается консервация в порядке, предусмотренном Правительством РФ.\*

\*См. Постановление Правительства РФ от 5 августа 1992 г «Об утверждении Положения о порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами» // САПП РФ 1992. № 8. Ст. 555.

5. Сельскохозяйственные земли, расположенные в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп. Установлен особый режим использования этих сельскохозяйственных земель.\*

\*См.: Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2000 года» // СЗ РФ. 1996. № 39. Ст. 4566.

Указанный режим особого использования может быть применен и на землях других категорий. Так, на землях природоохранного значения в местах проживания и хозяйственной деятельности этнических групп и малочисленных народов допускается использование данных земель для выпаса оленей; на землях природно-заповедного назначения – традиционное экстенсивное природопользование, не вызывающее антропогенной трансформации охраняемых природных комплексов; на землях лесного фонда – ведения северного оленеводства и охотничьего промысла.

«Чисто» сельскохозяйственными землями (сельскохозяйственными угодьями) являются земельные участки, используемые под выращивание сельскохозяйственных культур. Закон предъявляет особые требования и ответственность к содержанию и использованию этого вида сельхозземель. Так, неиспользование земельного участка, предоставленного для сельскохозяйственного производства, в течение одного года, за исключением случаев, вызванных стихийными бедствиями, периода мелиоративного строительства, является основанием для прекращения права собственности, землевладения, землепользования и аренды на этот участок.

«Чисто» сельскохозяйственные угодья можно подразделить на биоценозы (естественные угодья) – не подвергнутые окультуриванию пастбища, сенокосы, луга и т.п. и агроценозы (окультуренные человеческим трудом) – пашня, многолетние насаждения, окультуренные (мелиорированные) пастбища, сенокосы и другие сельхозугодья.

Все виды названных угодий являются природной машиной, которая либо сама, без вмешательства человека (естественные пастбища, сенокосы) производит сельскохозяйственную продукцию (кормовые травы), либо человеческий труд на ней позволяет получить сельскохозяйственные продукты (зерно, плоды, корнеплоды и т. п.).

В связи с тем, что данный вид сельхозугодий является потенциальным источником доходов пользователей земель, законом предусмотрены ставки сельскохозяйственного налога, дифференцированные с учетом состава угодий, их качества, площади и местоположения (ст. 5 Закона «О плате за землю», с изменениями от 10 августа 1994 г.). Например, если в Архангельской области был предусмотрен налог в размере 10 рублей с га пашни, в Московской области – 79, то в Воронежской области – 107 рублей.

Специфика использования сельскохозяйственных угодий заключается во вторжении их пользователя в механизм экосвязей земель с другими природными объектами, преобразование экосистем путем изменения режима их функционирования. Так, распашка земель превращает их в сельскохозяйственное угодье, которое осуществляет свою природную функцию только под влиянием человеческого труда: если не будет посева, посадки, обработки сельхозкультур, то они не вырастут; если не будет борьбы с сорняками, то посевы и посадки погибнут; если не проведены своевременно оросительные работы, то растения засохнут и т. п.

С учетом этой специфики закон устанавливает следующие основные обязанности по использованию сельскохозяйственных угодий:

1. Обеспечение оптимального водного режима почв. Собственники земельных участков, землевладельцы, землепользователи и арендаторы обязаны осуществлять защиту земель от подтопления, заболачивания, иссушения; вправе в установленном порядке проводить оросительные и осушительные мероприятия,\* не допуская бесхозяйственного излива воды, засоления и заболачивания земель, создавая наиболее благоприятный режим почвенной влаги.

\*См.: Федеральный закон РФ «О мелиорации земель», принятый Государственной Думой 8 декабря 1995 г //СЗ РФ. 1996. № 3. Ст 142, который устанавливает правовые основы деятельности в области мелиорации земель, определяет полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления по регулированию указанной деятельности, а также права и обязанности граждан (физических лиц), юридических лиц, осуществляющих деятельность в области мелиорации земель и обеспечивающих эффективное использование и охрану мелиорированных земель.

2. Обеспечение надлежащего солевого режима почв, для чего установлена обязанность осуществлять защиту земель от вторичного засоления. Каждое лицо, использующее сельскохозяйственные угодья, обязано вести борьбу с повышенной кислотностью почв, осуществляя их известкование и другие земледельческие мероприятия.

3. Обеспечение питательного режима почв, при котором бы плодородие не только не уменьшалось, несмотря на вынос питательных веществ с урожаем, а увеличивалось. Повышение плодородия почв является

одной из главных обязанностей каждого собственника, землевладельца, землепользователя и арендатора, стимулируемой государством.

4. Обеспечение надлежащего культурно-технического состояния почв, ведение борьбы с зарастанием земель кустарником, мелколесьем, сорной растительностью, для чего каждый пользователь наделен правами проводить в установленном порядке культурно-технические работы на своем участке.

5. Обеспечение надлежащей экологической обстановки на земельном участке, не допуская ее ухудшения.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующие выводы:

1. Земли сельскохозяйственного назначения как объект правового режима имеют тройственную правовую характеристику: общий объект (часть земельного фонда), на который распространяется общий правовой режим использования земли; родовой объект (категория земель земельного фонда), на который распространяются правила особого правового режима, предназначенные для земель сельскохозяйственного назначения; а также непосредственный объект (как сельскохозяйственное угодье), на который распространяется действие норм земельного, финансового, и иных отраслей права;

2. Особенности земель сельскохозяйственного назначения, классифицированные по перечисленным трем уровням, позволяют построить целостную систему правового режима этих земель.

Регулирование правового режима земель сельскохозяйственного назначения, его возникновение, изменение, преобразования земельных положений в сельскохозяйственных предприятиях и организациях, дифференциация осуществляются исполнительными органами государственной власти. О том, что представляет собой система государственного регулирования правового режима, узнаем из следующего параграфа.

14.3. Особенности государственного регулирования правового режима земель сельскохозяйственного назначения

Земельное законодательство предусматривает поэтапный порядок проведения земельной реформы в РФ. Право распоряжения землей осуществляют органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления (первый этап), а затем происходит перераспределение земли с учетом оптимальных потребностей общества (второй этап). В соответствии с Указом Президента РФ от 27 декабря 1991 г. «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» и постановлением Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. «О порядке

реорганизации колхозов и совхозов»\* и Положением о реорганизации колхозов, совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий, утвержденным постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1992 г. (с изменениями, внесенными постановлением Правительства РФ от 11 декабря 1992 г.)\*\* был установлен двухгодичный срок для реформирования колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий. Таким образом, была внедрена идея ускоренного массового разукрупнения сельскохозяйственных предприятий в административном порядке: были образованы общества с ограниченной ответственностью, акционерные общества закрытого и открытого типа, ассоциации сельскохозяйственных кооперативов, индивидуальных семейных, частных и коллективных предприятий и т. п.

\*САПП РФ. 1992. № 1-2. Ст. 9. 'САПП РФ. 1992. №12. Ст. 931; №25. Ст. 2219.

Суть аграрной реформы заключается в реформировании организационно-правовых форм бывших сельскохозяйственных предприятий и приведение их в соответствие со ст. 50 ГК РФ (хозяйственные общества, акционерные общества (АО), общество с ограниченной ответственностью и общество с дополнительной ответственностью, товарищества – полное и товарищество на вере, и производственные кооперативы (подробнее об этом в курсе «Аграрное право»), раздел принадлежащего им имущества на паи для наделения работников этих предприятий, а также приватизация земель этих предприятий, которые были переданы в собственность коллективов, работающих на предприятиях, для выделения каждому причитающейся земельной доли.

Важным этапом аграрной реформы является утвержденная Указом Президента РФ от 18 июня 1996 г. Федеральная целевая программа стабилизации и развития агропромышленного производства в РФ на 1996–2000 гг. и Федеральная целевая программа развития крестьянских (фермерских) хозяйств и кооперативов на 1996-2000 гг., утвержденная постановлением Правительства РФ от 18 декабря 1996г.

Основной объем работы по проведению земельной реформы возложен на Государственный комитет РФ по земельной политике и его органы на местах (в дальнейшем сокращенно – Госкомзем).

Земельная реформа преследует две основные цели:

1. Перераспределение земель в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирование многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель.

2. Улучшение качества земель, повышение плодородия почв и продуктивности земель сельскохозяйственного назначения, производство экологически чистой продукции.

Госкомзем при выполнении своих функций взаимодействует с другими федеральными органами в части:

разработки, экспертизы и содействия реализации федеральных, региональных и местных целевых программ и проектов;

привлечения финансовых ресурсов, включая иностранные инвестиции и кредит;

поддержки предпринимательства в сельском хозяйстве и связанных с ним отраслей промышленности, а также содействия ускоренному формированию рыночных структур в аграрном секторе и в сфере торговли и услуг;

привлечения в аграрный сектор квалифицированных трудовых ресурсов, в том числе в связи с сокращением Вооруженных Сил;

взаимодействия с органами законодательной и исполнительной власти и негосударственными структурами в подготовке проектов законодательных актов и нормативных документов;

содействия органам исполнительной власти в организации рационального использования земельных, водных и лесных ресурсов при проведении земельной и агропромышленной реформы;

участия в разработке и осуществлении государственной политики, направленной на улучшение обеспечения населения продовольствием;

проведения финансовой и коммерческой экспертизы конкретных программ и проектов, предлагаемых любыми разработчиками.

Госкомзем при выполнении своих функций взаимодействует с другими государственными органами, а именно:

1. С министерством сельского хозяйства и продовольствия РФ и его органами на местах в части:

разработки и осуществления программ проведения земельной реформы и использования земельных ресурсов;

обеспечения проведения проектно-изыскательских и землеустроительных работ по заявкам сельскохозяйственных организаций;

разработки предложений по выявлению неиспользуемых и нерационально используемых земель в сельхозпредприятиях МСХ РФ;

организации контроля за правильным применением земельного законодательства;

проведения экспертизы проектно-сметной документации по вопросам, связанным с использованием земли;

2. С Госкомитетом по охране окружающей среды РФ в части:

осуществления государственного контроля за охраной земель;

подготовки проектов нормативных актов по вопросам охраны земель;

сохранения и воспроизводства почв и улучшения природной среды;

разработки и осуществления программ проведения земельной реформы, использования земельных ресурсов, связанных с соблюдением природоохранных требований;

3. С Государственным комитетом РФ по строительству и жилищно-коммунальному комитету в части осуществления градостроительной деятельности, связанной с земельными отношениями в границах населенных пунктов.

Государство осуществляет следующие функции правового регулирования режима земель сельскохозяйственного назначения:

1. Функция ведения учета и наблюдения за состоянием категории земель сельскохозяйственного назначения, который ведется в форме:

а) земельного кадастра, который позволяет получить систему необходимых сведений и документов о правовом режиме земель, их распределении по собственникам, землевладельцам, землепользователям и арендаторам, о качестве и ценности земель. Организация ведения земельного кадастра возложена на органы местного самоуправления, а обеспечение работ по ведению кадастровой работы – на Госкомзем;

б) мониторинга земель, представляющего собой систему наблюдений за состоянием земельного фонда, который позволяет своевременно выявить изменения, возникшие в нем, дать оценку негативным процессам, обеспечить предупреждение и устранение их последствий;

в) выявление той части сельскохозяйственных земель, которые используются не по целевому назначению, либо используются неэффективно, либо выбыли из оборота, либо переведены в менее ценные угодья.

В результате такого учета из выявленных земель создается специальный земельный фонд для последующего перераспределения между нуждающимися гражданами, фермерами, предпринимателями и т. п.

2. Функция планирования использования земельного фонда. Госкомзем осуществляет экспертизу программ, схем и проектов в части развития землевладения, землепользования, землеустройства и рационального использования земель. Федеральное Собрание РФ и Правительство РФ совместно с органами местного самоуправления разрабатывают и выполняют федеральные программы по национальному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими мероприятиями.

Органы местного самоуправления (их администрация) осуществляют планирование использования земель, находящихся в их ведении; сельские, поселковые и городские органы местного самоуправления организуют разработку и осуществление планов, проектов планировки и застройки поселений, генеральных планов, проектов планировки и застройки, планов земельно-хозяйственного устройства городов.

3. Функция распределения и перераспределения земель, в которой выделяются следующие правовые действия:

установление границ особо охраняемых территорий и границ территорий с особым правовым режимом использования земель;

изъятие земель для государственных и муниципальных нужд и возмещение убытков и потерь сельскохозяйственного производства;

исполнение процедуры изъятия и предоставления земельных участков. Законодательство устанавливает особенности оборота земельных участков сельскохозяйственных организаций:

1) земельные участки сельскохозяйственных организаций по решению общих собраний членов (участников) сельскохозяйственных организаций и в соответствии с их уставами могут быть переданы в аренду:

другим сельскохозяйственным организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам (до оптимального размера) для сельскохозяйственного производства. Передача в аренду более пятидесяти процентов земель может быть осуществлена только с разрешения органов исполнительной власти субъектов РФ;

гражданам и их кооперативам для ведения садоводства, животноводства, огородничества по согласованию с органами местного самоуправления;

гражданам и юридическим лицам для несельскохозяйственных нужд с разрешения органов исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с зонированием земель, а также градостроительной и другой утвержденной в установленном порядке документацией, необходимой для застройки;

2) для государственных и муниципальных нужд изъятие земель сельскохозяйственного назначения у собственников земли по их согласию осуществляется в порядке выкупа по рыночной цене или компенсации равноценным земельным участком;

3) сельскохозяйственные организации могут вносить земельные участки в уставный (паевой) капитал хозяйственных товариществ и обществ, производственных и потребительских кооперативов, создаваемых с участием других организаций при условии, что размер их инвестиций не менее стоимости переданных земельных участков;

4) сельскохозяйственные организации вправе обменивать земельные участки на земельные участки других сельскохозяйственных организаций и граждан с учетом проектов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства.

Субъекты РФ могут устанавливать максимально допустимые размеры земельных участков, сдаваемых в аренду и вносимых в уставный (паевой) капитал сельскохозяйственной организации, или вправе требовать предварительного согласования осуществления таких сделок.

Из сказанного видно, что ЗК РФ категорически не допускает купли-продажи земель сельскохозяйственного назначения (за исключением продажи для государственных и муниципальных нужд).

Решение сельскохозяйственных организаций о сдаче в аренду, передаче в уставный (паевой) капитал, продаже для государственных и муниципальных нужд, об обмене земельных участков принимается общим собранием членов (участников) или уполномоченным им органом в порядке, определенном уставами или общими собраниями членов (участников) сельскохозяйственных организаций.

Соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти по управлению земельными ресурсами удостоверяет правомочность решения сельскохозяйственной организации и готовит план передаваемого земельного участка. Указанные документы являются основанием для удостоверения договора и его государственной регистрации. Такой же порядок применяется при распоряжении земельным участком, находящимся в общей совместной собственности, общем владении и пользовании крестьянских (фермерских) хозяйств.

4. Функция регулирования порядка хозяйственной эксплуатации земель сельскохозяйственного назначения, которая осуществляется путем:

применения и совершенствования налогового обложения лиц, использующих земли сельскохозяйственного назначения. Например, Госкомзем разрабатывает предложения по установлению платы за землю; при использовании участков, находящихся в стадии сельскохозяйственного освоения, землепользователи освобождаются от платы на период, предусмотренный проектом производства работ; земельный налог не взимается с граждан, которые впервые организуют крестьянское хозяйство, за земельные участки, находящиеся в стадии сельскохозяйственного освоения, в течение пяти лет с момента предоставления им такого участка (п. 3 ст. 12 Закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»);

установления повышенных цен за экологически чистую продукцию, выращиваемую на землях сельскохозяйственного назначения;

частичной компенсации расходов землепользователей из средств бюджета за снижение дохода, возникшее в результате временной консервации земель не по вине лиц, использующих эти земли;

осуществления государственной экспертизы при размещении объектов, могущих отрицательно влиять на состояние земель и окружающей природной среды; организации выявления мнения населения через формы непосредственной демократии;

установления нормативов предельно допустимых концентраций вредных химических, бактериальных, паразитно-бактериальных и радиоактивных веществ в почве.

5. Функция контроля, задачей которого является обеспечение соблюдения всеми гражданами, организациями, должностными лицами и государственными органами требований земельного законодательства в целях эффективного использования и охраны земель.

Государственный контроль осуществляется органами местного самоуправления, Государственным Комитетом РФ по земельной политике и его органами на местах и другими государственными органами. Так, функции санитарного контроля за технологией использования сельскохозяйственных земель осуществляет Государственная санитарно-эпидемиологическая служба РФ.\* Функции общего контроля за охраной окружающей среды осуществляются органами Государственного комитета РФ по охране окружающей среды и т. д.

\*См.: Постановление Правительства РФ от 5 июня 1994 г. «Об утверждении Положения о Государственной санитарно-эпидемиологической службе РФ и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании» (СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 860) – с изменениями и дополнениями, утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 680) – СЗ РФ. 1998. № 27. Ст.3197).

Непосредственные контрольные функции на местах осуществляют специалисты-землеустроители Госкомзема, которые вправе:

контролировать соблюдение всеми участниками земельных отношений действующего земельного законодательства и в случаях выявления нарушений вносить в соответствующие органы предложения об их устранении;

давать землевладельцам, землепользователям и собственникам земли указания по вопросам использования земельных участков в соответствии с теми целями, для которых они предоставлены;

приостанавливать агротехнические, лесомелиоративные и иные работы, если их продолжение может привести к развитию эрозии, засолению, заболачиванию и другим экологически опасным процессам, снижающим плодородие почв или нарушающим плодородный слой земли;

вносить в соответствующие органы местного самоуправления предложения об изъятии у землевладельцев, землепользователей и собственников земли земельных участков в случаях систематического нарушения ими порядка пользования землей, неосвоения в установленный

срок предоставленного земельного участка или использования его не в соответствии с той целью, для которой он предоставлен;

получать необходимую информацию от всех землевладельцев, землепользователей и собственников земли для ведения государственного земельного кадастра и мониторинга земель.

6. Функция обеспечения правового режима использования сельскохозяйственных земель (охранительная). Она выражается в том, что:

государственные органы принимают меры к обеспечению преемственности в использовании земель сельскохозяйственного назначения. Реализуя на практике институт наследства земельных участков, государственные органы принимают меры к воссозданию класса крестьянства, нарушенного за период с 1917 года, способствуя тем самым реализации правового режима земель сельскохозяйственного назначения, а таковой формируется поколениями;

государственные органы принимают меры к обеспечению устойчивого режима использования сельскохозяйственных земель. Изъятие земельных участков допустимо только по основаниям, перечисленным в законе, перечень которых является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. В силу этого, каждый собственник земельного участка, землевладелец, землепользователь и арендатор обладает гарантией на будущее и использует землю без опаски, что ее отберут;

государственные органы контролируют законность и правильность перераспределения земель сельскохозяйственного назначения, поскольку выдача актов на право собственности, землевладения, документов на землепользование и регистрация договоров на аренду земли являются исключительной прерогативой органов местного самоуправления;

в случаях нарушения правового режима использования земель сельскохозяйственного назначения защита нарушенных прав лиц, использующих землю, осуществляется в органах по рассмотрению земельных споров.

Подводя итог изложенному, можно сделать вывод о том, что:

1. Государственное регулирование правового режима использования земель сельскохозяйственного назначения осуществляется через шесть основных функций: учета; планирования; распределения и перераспределения земель; регулирования порядка эксплуатации земель; контроля и правового обеспечения правового режима использования земель; охранительную.

2. Основная работа по реализации этих функций возложена на Госкомзем и органы местного самоуправления (и их администрацию).

3. В настоящий период эти функции осуществляются в порядке земельной реформы, которая проводится поэтапно.

4. Государственное регулирование правового режима сельхозземель осуществляется преимущественно экономико-правовыми, а не административно-командными методами.

14.4. Субъекты, осуществляющие использование земель сельскохозяйственного назначения, и их правомочия

В земельно-правовой литературе советского периода традиционно рассматривался только один вид субъекта правоотношений по использованию земли — это землепользователь, поскольку в условиях господства исключительной собственности государства на землю иных и не могло быть. Игнорировалось положение работников сельхозпредприятий, непосредственно реализующих свои правомочия по использованию угодий; их труд регулировался другими отраслями права (трудовым, аграрным и т. д.).

Земельная реформа в России ставит главной своей задачей максимальное включение лиц, работающих на земле, в механизм отношений собственности; здесь главными фигурами в земельных отношениях являются главным образом не те, кто наделен титулом на право хозяйственной эксплуатации земли, а те, кто непосредственно осуществляет эту эксплуатацию.\*

\*См. Постановление Правительства РФ от 27 июля 1994 г. № 874 «О реформировании сельскохозяйственных предприятий с учетом практики Нижегородской области», которым утверждено Положение о реформировании сельскохозяйственных предприятий, правила проведения внутрихозяйственных аукционов по распределению земли и имущества при реорганизации сельскохозяйственных предприятий (Приложения №1 и 3). // СЗ РФ 1994 № 15. Ст. 1787.

Фактическая реализация правового режима земель сельскохозяйственного назначения осуществляется именно в сфере правомочий субъектов правоотношений по непосредственному

использованию угодий. Рассмотрим юридический статус этих субъектов и их правомочия по отдельности.

Субъекты правоотношений по использованию земель сельскохозяйственного назначения в широком смысле. Выделение их в таком аспекте обусловлено следующими мотивами.

1. Они являются субъектами чисто земельных правоотношений в силу наделения их титулом на право использования земель. Это – собственники земель в их разновидности:\* землевладельцы, землепользователи, как постоянные, так и временные, арендаторы. Их правовой статус удостоверяется специальными документами – свидетельством на право собственности; пожизненного наследуемого владения; бессрочного или постоянного пользования, а также договорами на право временного пользования и аренды.

\*См.: Федеральный закон «О Производственных кооперативах», принятый Государственной Думой 10 апреля 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 20. Ст. 2321.

Данные лица подлежат обязательной регистрации государством в силу обретения ими особых правомочий в отношении земельных участков, регистрация осуществляется в органах местного самоуправления и их администрации.

Даже в том случае, если сельскохозяйственное предприятие передало гражданам свой земельный массив на праве общей долевой собственности и эти сособственники используют свои земли в составе предприятия, право сособственников на земельную долю удостоверяется специальными документами, выдаваемыми органами местного самоуправления. В документах указывается размер земельной доли.

Получение титула на право использования земель сельскохозяйственного назначения возлагает на субъектов данных правоотношений особую ответственность. Например, если наемный работник при выполнении земледельческих работ несет ответственность только за результаты своего труда на земельном участке, то землевладелец отвечает перед государством за фактическое состояние этого участка и может лишиться его при определенных условиях либо получить наказание за бесхозяйственное использование земли (ст. 50 Кодекса об административных правонарушениях).

2. Они должны обладать определенной земельной правоспособностью. Например, земельный участок не может быть предоставлен для ведения фермерского хозяйства, если гражданин не обладает необходимой квалификацией или опытом работы в сельском хозяйстве. Работать же на земле вправе и лица, не обладающие земельной правоспособностью. Так, если главой крестьянского (фермерского) хозяйства может быть лишь лицо, достигшее 18-летнего возраста, то работать на крестьянском поле могут и несовершеннолетние.

3. Право на получение титула землевладения и землепользования имеют не всякие лица, а только те, которым разрешено законом, и лишь для тех целей, которые в нем определены. Например, не может обладать титулом землепользования подразделение предприятия, не обладающее правами юридического лица; если оно получило такие права, то не вправе получить титул землепользования для использования земель сельскохозяйственного назначения в несельскохозяйственных целях (для строительства промышленного предприятия, для образования свалки, захоронений отходов и т. п.).

Субъекты правоотношений по использованию земель в узком смысле – это любые лица, осуществляющие непосредственную хозяйственную эксплуатацию земельных участков на законных основаниях без обладания титула на право собственности, владения, землепользования, аренды. Их можно подразделить на две группы:

Первая – лица, осуществляющие непосредственную хозяйственную эксплуатацию земельных участков. К их числу относятся:

работающие у землевладельцев, землепользователей, собственников земли и арендаторов в качестве наемных работников по трудовому договору (ст. 15 Кодекса законов о труде). Такие работники несут ответственность перед землевладельцами, как за результаты своего труда, так и за соблюдение порядка исполнения трудовых обязанностей. Например, если механизатор отсутствовал в рабочее время на поле свыше трех часов без уважительных причин, а потом выполнил дневное производственное задание во внерабочее время, то это не освобождает его от дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения с работы (ст. 135, п. 4 ст. 33 Кодекса законов о труде), поскольку он нарушил установленную правилами внутреннего трудового распорядка процедуру выполнения работ;

лица, работающие у арендаторов, землевладельцев, землепользователей, собственников земли по гражданско-правовым договорам подряда, капитального строительства и т.п. Данная категория лиц ответственна лишь за результаты выполнения работ на полях при условии

соблюдения требований рационального использования земли. Недопустимо, к примеру, расторгать договор возведения строения с работником по причине выполнения им этой работы в нетрезвом состоянии, если данного основания расторжения не предусмотрено в договоре.

Вторая – лица, осуществляющие деятельность по хозяйственной эксплуатации земельных угодий, через руководство непосредственными производителями работ на землях сельскохозяйственного назначения. Так, агроном сельскохозяйственного предприятия, разрабатывая таблицу ротации севооборотов, организует эффективное использование угодий своего хозяйства, хотя сам не применяет своего труда непосредственно на земле; руководитель хозяйства обеспечивает слаженную работу всех подразделений, не выполняя работ по эксплуатации сельхозугодий; лаборант, определяя всхожесть семян перед посевной работой, способствует эффективному урожаю на полях, не ведя непосредственно полевых работ.

Функции второй группы работников имеют хотя и косвенный характер к использованию сельскохозяйственных земель, но без них невозможна эффективная реализация правового режима этих земель.

Субъекты правоотношений по использованию земель сельскохозяйственного назначения в узком смысле имеют следующие правомочия:

они обладают относительной самостоятельностью при выполнении своих договорных функций по хозяйственной эксплуатации угодий. Например, собственник сельскохозяйственного предприятия, принявший руководителя по контракту, не вправе вмешиваться в деятельность этого предприятия, нарушать условия контракта, за исключением случаев, предусмотренных уставом или действующим законодательством;

администрация сельхозпредприятия не вправе требовать от земледельца, работающего на полях, выполнения работ, не обусловленных трудовым договором (ст. 24 КЗоТ); землевладелец не имеет права в одностороннем порядке изменять договор с подрядчиком, выполняющим мелиоративные и иные работы на полях (ст. 310 ГК РФ);

они, как правило, не полностью включены в механизм отношений земельной собственности. Так, наемный труд в крестьянском хозяйстве разрешается использовать лишь в случаях производственной необходимости, оплата этого труда не зависит от итогов работы крестьянского хозяйства, если на то не имеется особого соглашения (ст. 22 Закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»), наемные работники не имеют права на получение доли в доходе хозяйства;

они имеют право на участие в управлении делами предприятия-землевладельца, что равносильно оказанию влияния на режим использования угодий. Например, заключая коллективный договор с собственником предприятия или с его администрацией, трудовой коллектив фактически принимает локальные правовые нормы о порядке хозяйственной эксплуатации земель.

Пределы участия трудового коллектива предприятия-землевладельца в управленческих отношениях по организации сельхозпроизводства дифференцированы в зависимости от вида собственности этого предприятия. Если данное предприятие государственное или муниципальное, либо имеет смешанную собственность, в которой вклад государства или органами местного самоуправления составляет более 50%, то права трудового коллектива значительно шире. Так, трудовому коллективу государственного предприятия дано право участвовать в определении условий контракта руководителя, разработке устава предприятия, реорганизации системы производственных отношений на предприятии (переход на арендные отношения, выделение подразделений для создания нового предприятия и т. п.).

Правомочия в отношении использования земель сельскохозяйственного назначения у субъектов правоотношений обоих видов (как в широком, так и в узком смысле) имеют определенную общность.

Эта общность проявляется в том, что:

1. Правомочия выражаются в совокупности прав и обязанностей по отношению к сельхозугодьям. Так, право сельскохозяйственного предприятия на возведение строения или сооружения, предусмотренное ЗК, может и не осуществляться, если данному хозяйству пока не нужно это помещение или экономически невыгодно его возводить.

Обязанности – это юридические, как известно, императивы поведения, неисполнение которых влечет отрицательные последствия для обязанного лица. Например, систематическое невыполнение требования (обязанность своевременно вносить земельный налог) может повлечь для сельскохозяйственного предприятия лишение права на землю.

2. Все права и обязанности сводятся к двум основным формам реализации: действие и бездействие.

Действие, как форма выражения правомочий, представляет собой:

выполнение каких-либо работ в отношении земель. Так, проведение культурно-технических мероприятий, строительство водоемов на земельных

участках, использование торфа, имеющегося на нем, представляют собой виды работ, через которые реализуются правомочия субъектов правоотношений по хозяйственной эксплуатации угодий;

совершение юридически значимых действий. К таковым относится, например, участие в решении вопросов мелиорации земель, добровольный отказ от земельного участка, сдача части его в аренду другим лицам.

Бездействие, как форма реализации правомочий, выражается:

в воздержании от выполнения каких-либо работ в отношении земель. Так, консервируя деградированные земельные участки в установленном законом порядке, землепользователь прекращает действия по их хозяйственной эксплуатации;

в невыполнении юридических действий, не охватываемых понятием «работы». Например, невыкуп по закладной земельного участка, заложенного в банк, представляет собой бездействие не в смысле невыполнения каких-либо работ на земле, а в смысле несовершения юридически значимых действий.

3. Все правомочия выражаются в выполнении функций, а функции хозяйственной эксплуатации земель сельскохозяйственного назначения сводятся к трем общеизвестным: праву владения, пользования и распоряжения.

В зависимости от вида субъектов эти функции имеют различный объем. Так, у собственника земельного участка они присутствуют в полном объеме; у землевладельца, землепользователя и арендатора – в усеченном виде, а у субъектов правоотношений по использованию земель (работников предприятий, лиц, работающих по договорам) – лишь в определенной части.

Рассмотрим виды упомянутых функций и их реализацию по отдельности:

а) Право владения землями сельскохозяйственного назначения. В отличие от права владения обычным имуществом, позволяющего изъять его у других лиц, убрать в охраняемом помещении, не давать к нему допуска посторонних и т. п., право владения землей подтверждается наличием документов, удостоверяющих это право, и выражается в отграничении земельного участка в натуре (на местности), межевые знаки которого охраняются законом под страхом наказания за уничтожение их (ст. 54 КоАП).

Данное отграничение имеет две стороны: внешнее, определяющее границы земельного участка, находящегося в собственности, владении, пользовании или аренде, и внутреннее, когда землеустроительные проекты составляются при участии лиц, являющихся титулованными владельцами земель; после утверждения эти проекты переносятся в натуру (на местность) с обозначением границ земельных участков и полей севооборотов межевыми знаками установленного образца. Согласно ЗК, установленная в порядке землеустройства организация территории является обязательной для собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов.

В сельскохозяйственных организациях, выступающих собственниками земли, внутрихозяйственное владение землей выражается еще и в определении долей земельного массива, находящихся в собственности граждан. При этом определение долей бывает условным, если собственность общая совместная, и документально удостоверенным, если собственность общая долевая.

Закон не предусмотрел порядок отграничения или не отграничения в натуре земельных долей граждан, отнеся решение этого вопроса на усмотрение самих предприятий.

Использование земель сельскохозяйственного назначения невозможно без применения других средств производства. Ведь даже древний человек не обрабатывал землю голыми руками, а использовал какие-то приспособления. Следовательно, владение земельным участком неизбежно связано с владением; определенными средствами производства (машинами, механизмами, сооружениями и т.п.). Например, ведение теплично-парникового хозяйства невозможно без владения тепличными сооружениями.

Если владение организацией своим земельным участком закрепляется в Земельно-кадастровой книге, являющейся элементом государственного кадастрового учета земель, то владение средствами производства и иным имуществом, необходимым работникам и трудовым коллективам для выполнения своих функций, отражается в системе бухгалтерского учета, ведение которого также является обязательным на любом предприятии.

Кроме того, при внедрении внутрихозяйственного арендного подряда или иных форм арендных внутрихозяйственных отношений, право внутрихозяйственного владения земельными участками и средствами производства определяется в договорах внутрихозяйственной аренды, составленных согласно положениям о внутрихозяйственных арендных отношениях.

Внутрихозяйственное владение землями сельскохозяйственного назначения в сельскохозяйственных организациях осуществляется этой

организацией через работников-исполнителей, за которыми закреплены конкретные виды работ и угодья. Надлежаще проведенное закрепление юридически значимо. Например, администрация предприятия не имеет права переводить работника на другие участки работ (ст. 24 КЗоТ) без согласия работника, за исключением случаев, исчерпывающе предусмотренных законом: производственная необходимость (ст. 26 КЗоТ), простой (ст. 27 КЗоТ). Причем в любом из перечисленных случаев перевод допускается временно.

б) Пользование землями сельскохозяйственного назначения является центральным правомочием в обеспечении правового режима данного вида земель и выражается в порядке хозяйственной эксплуатации сельскохозяйственных угодий.

Хозяйственная эксплуатация земель сельскохозяйственного назначения имеет два основных вида:

эксплуатация земли в качестве территории под строительство сельскохозяйственных объектов, инфраструктуры сельскохозяйственного производства, размещения дорог, коммуникаций и т.п. В этом случае лица, использующие землю, обязаны рационально организовывать территорию;

эксплуатация земли в качестве средства производства сельскохозяйственной продукции, которая должна выполняться при соблюдении двух групп правил – экономического и экологического характера.

К числу правил экономического характера относятся требования, как эффективно использовать сельскохозяйственные угодья, вовлекать неиспользуемые земли в сельскохозяйственный оборот, повышать плодородие земель и др.

Правила экологического характера выражаются в обязанности не допускать ухудшения экологической обстановки на всей используемой территории, осуществлять комплекс мероприятий по охране земель, не нарушать порядок пользования другими природными объектами.

Хозяйственная эксплуатация земель сельскохозяйственного назначения, в отличие от хозяйственной эксплуатации других категорий земель, осуществляется путем системы определенных действий производственного характера, которую закон определил, как «природоохранная технология». Экологическая «технология» учитывает смену времен года (весна, лето, осень, зима), циклы полевых работ, являющиеся элементами единой технологии использования сельскохозяйственных угодий.

Правовое регулирование данной технологии находится в сфере комплексного правового регулирования. Так, распашка земли и противоэрозионные мероприятия предусмотрены земельным законодательством, применение оросительных работ урегулировано водно-правовыми нормами, режим работ на полях в период посевных, уборочных работ и ухода за посевами регулируется нормами законодательства о труде (ст. 15, 77 КЗоТ), отношения по приобретению, аренде и другим формам использования техники, агрохимикатов и других средств производства на полях урегулировано гражданским законодательством и т. п.;

Природоохранная технология хозяйственной эксплуатации земель сельскохозяйственного назначения осуществляется не только на полях, но и за пределами используемых угодий. Например, компостирование навоза, вносимого в почву, осуществляется на животноводческой ферме, но в конечном итоге составляет элемент технологии по использованию земель, поскольку компостированием уничтожаются семена сорняков, а значит и осуществляется мероприятие по борьбе с сорняками.

В теории земельного права уже давно устоялось мнение о необходимости принятия специального нормативно-правового акта, который бы урегулировал технологию использования земель сельскохозяйственного назначения, однако пробел в правовом регулировании этого вопроса остается и по сей день.

в) Наконец, третье важное правомочие – право распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, т.е. изменение юридической судьбы конкретных земельных угодий. Например, создавая на сельскохозяйственных угодьях стандартную оросительно-осушительную сеть, собственник угодий переводит их в особую разновидность земель по кадастровому учету – при продаже их возникают не только земельные, но и имущественные правоотношения; с созданием такой оросительной сети собственник становится водопользователем этих угодий, а значит и режим использования этих угодий осуществляется с учетом режима водопользования.

Право распоряжения землями сельскохозяйственного назначения, которым располагают субъекты правоотношений по использованию угодий, характерно следующими особенностями:

объем полномочий по распоряжению землями зависит от правового статуса лиц, использующих угодья. Если собственник участка имеет право продажи земли, передачи земельного участка по наследству, землевладельцы и арендаторы обладают только правом на передачу землевладения и аренды по наследству, то у землепользователей нет полномочий по передаче своего права землепользования другим лицам;

полномочия по распоряжению сельскохозяйственными землями ограничены законом в интересах государства. Так, при строительстве на землях сельскохозяйственного назначения субъекты обязаны руководствоваться действующими строительными нормами и правилами, согласовывать строительство с землеустроительными, архитектурно-градостроительными, пожарными, санитарными и природоохранными органами.

Перечисленные полномочия субъектов конкретизируются в каждом случае следующими дополнительными обстоятельствами:

1. Учитывается закон, устанавливающий особые права и обязанности субъектов, обязывающий их осуществлять использование сельскохозяйственных угодий в пределах водоохраных зон рек и водоемов с соблюдением установленного режима: ограничение применения агрохимикатов, недопустимость авиахимобработок, запрет распашки береговых полос и т. п..

2. Соблюдается устав сельскохозяйственной организации, поскольку деятельность, не предусмотренная в уставе, считается недопустимой. Как известно, деятельность незарегистрированной сельскохозяйственной организации является основанием для взыскания через суд доходов, которые получены от результатов этой деятельности. Кроме того, неуставная хозяйственная деятельность облагается штрафными налоговыми санкциями:

3. Учитывается состояние используемых земельных угодий, в зависимости от которых землевладелец обязан применять оросительные или осушительные работы; бороться с зарастанием угодий мелколесьем или разводить полевые защитные лесополосы; производить известкование или гипсование почв.

4. И, наконец, учитываются требования экологической обстановки данной местности, что диктует те или иные изменения режима использования угодий. Так, с признанием данной местности зоной чрезвычайной экологической ситуации на землях сельскохозяйственного назначения должны проводиться оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов (п. 3 ст. 58 Закона «Об охране окружающей природной среды»).

Подводя итог сказанному выше, можно сделать следующие выводы:

1. Все субъекты правоотношений по использованию земель сельскохозяйственного назначения можно подразделить на:

субъекты в широком смысле – обладающие титулом на право использования земель (собственники, землевладельцы, землепользователи, арендаторы);

субъекты в узком смысле – осуществляющие непосредственную эксплуатацию сельскохозяйственных угодий на законных основаниях без наличия титула на право их использования (работники сельскохозяйственных предприятий, лица, работающие по договору и т. п.).

2. Перечисленные субъекты обладают определенными правомочиями по использованию земель сельскохозяйственного назначения, круг которых различен в зависимости от статуса этих субъектов.

3. Все правомочия субъектов по использованию земель сельскохозяйственного назначения выражаются в трех основных функциях, заключающихся в праве владения, пользования и распоряжения земельными участками.

4. Правомочия субъектов конкретизируются в каждом конкретном случае использования земель с учетом действующего законодательства, устава сельскохозяйственной организации, состояния используемых угодий и экологической обстановки данной местности.

#### 14.5. Охрана земель сельскохозяйственного назначения

Под правовой охраной земель сельскохозяйственного назначения понимается система правовых и иных мероприятий, направленных на их рациональное использование, защиту от вредных воздействий и ухудшения качественного состояния.

В процессе осуществления земельной реформы отмечены факты нарушения земельного законодательства и злоупотребления при совершении сделок с земельными участками. Сохраняется высокий уровень самовольного занятия земель, получили распространение случаи уклонения от оформления и переоформления прав на землю, несвоевременного внесения земельных платежей, нецелевого использования земельных участков или их неэффективного использования, приводящего к порче земель и уничтожению плодородного слоя почвы, что обусловлено несовершенством нормативно-правовой базы осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель. В связи с чем в Федеральной целевой программе\* предусматривается проведение следующих мероприятий:

\*Постановление Правительства РФ от 26 июня 1999 года №694 «О Федеральной целевой программе «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999-2002 годы». (СЗ РФ. 2000. №27; Ст. 3379).

разработать законодательные и иные нормативные правовые акты, предусматривающие уточнение порядка государственного контроля за использованием и охраной земель, усиление административной и уголовной ответственности за нарушение земельного законодательства, введение экономического стимулирования охраны земель, направленного на повышение заинтересованности собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков в сохранении и повышении плодородия почв, защите земель от негативных последствий производственной деятельности, а также меры по усилению прав и государственной защите государственных инспекторов по использованию и охране земель и материальному стимулированию их деятельности;

совершенствовать механизм определения ущерба, причиненного нарушениями земельного законодательства;

улучшить профилактическую работу по предотвращению нарушений земельного законодательства и информированности населения о деятельности органов государственного контроля за использованием и охраной земель;

укрепить взаимодействие органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, и органов прокуратуры, юстиции, внутренних дел путем проведения совместных комплексных целевых проверок по соблюдению земельного законодательства. Так как земли сельскохозяйственного назначения являются основной производственной частью земельного фонда России и занимают там особое место, то для них устанавливается и особый охранительный режим. Для его осуществления предусматривается несколько элементов:

а) особый порядок изъятия земель сельскохозяйственного назначения для использования в иных целях;

б) обязательные меры по восстановлению нарушенных земель сельскохозяйственного назначения;

в) наличие разнообразных мер ответственности за нарушение правового режима сельскохозяйственных земель, Законодательство Российской Федерации предусматривает наличие нескольких видов

ответственности за нарушения правового режима земель сельскохозяйственного назначения.

1) Административная ответственность. В статьях Земельного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях установлено, что данный вид ответственности наступает за совершение таких правонарушений, как самовольное занятие земельных участков, загрязнение земель химическими и радиоактивными веществами и отходами, порча и уничтожение плодородного слоя земли, искажение сведений о состоянии и использовании земель, порча сельскохозяйственных и иных земель, захламление земель и иные виды. Наложение штрафов на виновных не снимает с них обязанности по устранению нарушения. Налагаются и взимаются штрафы полномочными Государственными органами, к которым следует отнести и местные органы Госкомзема, а также органы санитарного и эпидемиологического контроля, органами Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов. Полномочный орган рассматривает материалы о наложении штрафа в установленном порядке и в срок от пяти до пятнадцати дней. Штраф взыскивается в бесспорном порядке. Но это может быть обжаловано в суд, решение которого обязательно.

2) Уголовная ответственность. В Земельном кодексе указано, что уголовная ответственность устанавливается Уголовным кодексом. Но в новом Уголовном кодексе есть лишь одна статья (254) об уголовной ответственности за земельные правонарушения. В ней говорится, что отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности, или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Те же деяния, совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказываются ограничением свободы на срок до трех лет или лишением свободы на тот же срок.

Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть человека, наказываются лишением свободы на срок от двух до пяти лет. Но считаю, что наличие лишь единственной статьи является большим пробелом в законодательстве.

Ведь старый Уголовный кодекс предусматривал ответственность в частности за самовольный захват земель.

3) Гражданско-правовая (имущественная) ответственность наступает по факту нарушения земельного законодательства, связанного с причинением вреда землям, охраняемым законом, правам и интересам собственников, землепользователей и арендаторов земли независимо от привлечения виновных к другим видам ответственности. Она наступает при соблюдении нескольких условий. Ущерб должен причиняться противоправным поведением виновного; при возникновении имущественного вреда; если имеется вина причинителя.

4) Дисциплинарная ответственность, регулируемая трудовым законодательством. Но в устаревшем Земельном кодексе об этом виде ответственности ничего не говорится.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что Россия располагает огромными земельными ресурсами, но это национальное богатство страны используется крайне неэффективно.

Начатая в 1991 году земельная реформа не доведена до конца, не создана система земельного законодательства. Земельный рынок и его инфраструктура находятся в стадии становления. Существующие механизмы распоряжения, владения, пользования землей ограничивают доступ к земельным ресурсам и не позволяют осуществлять перераспределение земли и передачу ее эффективно хозяйствующим субъектам. Отсутствует система гарантий прав на земельные участки, что приводит к снижению интереса инвесторов. Размеры и механизм начисления земельных платежей несовершенны, а их доля в бюджетах всех уровней мала. Десятки миллионов гектаров земли выведены из хозяйственного использования, идет деградация и снижение плодородия почв. Поэтому необходимо скорейшее принятие нового Земельного кодекса и внесение соответствующих изменений в законодательство РФ. Нужно разработать реально действующий механизм реализации вновь принимаемых и уже принятых актов и законов.

Контрольные вопросы:

1. Понятие и признаки правового режима земель.
2. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения как общего объекта (правовой режим, свойственный всем землям сельскохозяйственного назначения).
3. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения как родового объекта (правовой режим категории земли).

4. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения как объекта непосредственного правового регулирования (правовой режим земельных угодий).

5. Государственные органы земельной реформы.

6. Функции государственного регулирования режима использования земель сельскохозяйственного назначения. .

7. Субъекты правоотношений по использованию земель в широком смысле.

8. Субъекты правоотношений по использованию земель в узком смысле.

9. Содержание правоотношений по использованию земель сельскохозяйственного назначения.

10. В чем суть правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения?

## ГЛАВА 15

### ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ПОСЕЛЕНИЙ (ГОРОДОВ, ПОСЕЛКОВ И СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ)

#### 15.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель поселений

Земля является важнейшей частью природной среды. Все земли в РФ подразделяются на несколько категорий. Одной из них являются земли поселений. Данные земли представляют собой пространственно-операционный базис располагающихся на них городов и других поселений. В настоящее время, когда все население проживает в городах, поселках и иных поселениях, крайне важно рациональное использование земель данного вида, разработка вопросов государственного регулирования (то есть система учета, мониторинга, кадастра) их использования, а также наличие достаточных мер для охраны данного режима от нарушений.

Землями поселений признаются земли, предоставленные для размещения и развития городов, поселков и сельских поселений.

Земли поселений – одна из категорий земель в земельном фонде России.

Согласно Градостроительному кодексу РФ от 7 мая 1998 г.\* все населенные пункты Российской Федерации подразделяются на городские

(города и поселки), сельские (села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки) и иные поселения.

\*СЗ РФ. 1998 г. № 19. Ст. 2069.

При этом в зависимости от численности населения городские и сельские поселения соответственно подразделяются на:

сверхкрупные города (численность населения свыше 3 миллионов человек);

крупнейшие города (численность населения от 1 миллиона до 3 миллионов человек);

крупные города (численность населения от 250 тысяч до 1 миллиона человек);

большие города (численность населения от 100 тысяч до 250 тысяч человек);

средние города (численность населения от 50 тысяч до 100 тысяч человек);

малые города и поселки (численность населения до 50 тысяч человек);

крупные сельские поселения (численность населения свыше 5 тысяч человек);

большие сельские поселения (численность населения от 1 тысячи до 5 тысяч человек);

средние сельские поселения (численность населения от 200 человек до 1 тысячи человек);

малые сельские поселения (численность населения менее 200 человек).

Градостроительный кодекс РФ регулирует градостроительную деятельность – деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в области градостроительного планирования развития территорий и поселений, определения видов использования земельных участков, проектирования,

строительства и реконструкции объектов недвижимости с учетом интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных особенностей указанных территорий и поселений.

Использование земель поселений осуществляется на основе градостроительной документации – документации о градостроительном планировании развития территорий и поселений и об их застройке.

Статья 7 Кодекса обеспечивает право граждан на благоприятную среду жизнедеятельности. В соответствии с Конституцией РФ каждый гражданин имеет право на благоприятную среду жизнедеятельности. Осуществление такого права гражданина предусматривает:

градостроительное планирование развития территорий и поселений;

участие граждан и общественных объединений в осуществлении градостроительной деятельности; государственное нормирование градостроительной деятельности; лицензирование градостроительной деятельности отдельных видов; сертификацию строительных материалов отдельных видов и услуг отдельных видов в области строительства; государственный и общественный контроль за осуществлением градостроительной деятельности и соблюдением законодательства Российской Федерации о градостроительстве;

компенсацию в административном порядке вреда, причиненного гражданам в результате нарушения законодательства РФ о градостроительстве и повлекшего за собой ухудшение среды жизнедеятельности; возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства РФ о градостроительстве; привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушении, законодательства РФ о градостроительстве.

В науке земельного права под правовым режимом земель следует понимать «правовой порядок» их использования. Данный правовой порядок складывается из нескольких элементов:

1. Объект правового регулирования, который в свою очередь классифицируется на общий (т.е. вся земля РФ), родовой (определенная категория земель, используемая по целевому назначению) и специальный (т.е. конкретный земельный участок, предоставленный и используемый по непосредственному целевому назначению).

2. Наличие государственных органов, обладающих полномочиями в области строительства.

3. Круг субъектов правоотношений по использованию земель данной категории.

4. Наличие эффективного правового механизма, обеспечивающего надлежащий правовой режим использования земель.

Таким образом, можно сказать, что «правовой режим земель» это порядок государственного регулирования использования этих земель (т.е. порядок их учета, мониторинга, контроля), само использование, а также их охрана (т.е. наличие мер предупреждения правонарушений, устранение последствий нарушения и определение ответственности за нарушение).

Важная роль в регулировании земельных отношений в поселениях принадлежит Федеральному закону «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», принятому Государственной Думой Федерального Собрания РФ 18 октября 1995 года.\* Данный Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в процессе профессиональной деятельности архитектора по созданию архитектурных объектов в целях обеспечения безопасной, экологически чистой, социально и духовно полноценной, благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества. Федеральный закон направлен на развитие архитектурного искусства, содействие охране произведений архитектуры, памятников истории и культуры, а также природных ландшафтов.

\*СЗ РФ. 1995 г. № 47. Ст. 4473.

В Земельном кодексе нормы о землях всех видов поселений (т.е. землях городов, рабочих, курортных и дачных поселков и сельских поселений) помещены в один раздел. Это говорит о том, что правовое регулирование земельных отношений в городах и сельских поселениях имеет общие сходные черты.

Назначение земель поселений заключается в том, что они функционируют как фундамент, как место, пространственно-операционный базис, используемый в целях строительства. Пространственную и земельно-ресурсную основу городских и сельских поселений составляют территории в пределах установленных границ (черты) городских и сельских поселений, а также все, что находится над и под поверхностью указанных территорий.

Земли поселений могут быть охарактеризованы общими для них отличительными признаками.

1. Земли городов и сельских поселений имеют общее предназначение: обслуживание городов и сельских поселений.

2. Земли поселений характеризуются тем, что они расположены внутри черты: для земель городов – городской черты, а для земель поселений – черты сельских поселений. Данная черта – внешняя граница земель города, поселка, сельского поселения, которая отделяет их от других категорий земель. Она устанавливается и изменяется органами, утверждающими генеральные планы, проекты планировки и застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов. Включение земельных участков в черту города, поселка, сельского населенного пункта не влечет прекращения права собственности на землю, права землевладения, землепользования и аренды на эти участки.

Следует отметить, что городская черта и черта сельских поселений устанавливается и изменяется в порядке, предусмотренном Градостроительным кодексом и земельным законодательством РФ. Однако черта поселений охватывает не только земли, застроенные зданиями и сооружениями, но и незастроенные земельные участки, предназначенные для обслуживания хозяйства и населения.

Городская черта и черта сельского поселения определяет внешнюю границу, т.е. размер их территории. Внутренняя организация земель осуществляется в соответствии с утвержденными генпланами, проектами планировки и застройки.

Все земли в пределах черты поселения находятся в ведении соответствующих органов местного самоуправления.

В состав земель городов, рабочих, курортных, дачных поселков и сельских поселений входят:

1) земли городской, поселковой и сельской застройки, состоящие из земель, застроенных и подлежащих застройке жилыми, культурно-бытовыми, промышленными, религиозными и иными строениями и сооружениями;

2) земли общего пользования, состоящие из земель, используемых в качестве путей сообщения (площади, улицы, переулки, проезды, дороги, набережные), для удовлетворения культурно-бытовых потребностей населения (парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водоемы, пляжи), полигонов для захоронения неутраченных промышленных отходов,

полигонов бытовых отходов и мусороперерабатывающих предприятий и других земель, служащих для удовлетворения нужд города, поселка, сельского поселения;

3) земли сельскохозяйственного использования и другие угодья, к которым относятся пашни, сады, виноградники, огороды, сенокосы, пастбища. К другим угодьям относятся кустарники, торфяники, овраги, карьеры и др.;

4) земли природоохранного (земли заказников, запретных и нерестоохраненных полос, земли, занятые лесами, выполняющими защитные функции, другие земли в системе охраняемых природных территорий, земли памятников природы); оздоровительного (земельные участки, обладающие природными лечебными факторами, благоприятными для организации профилактики и лечения); рекреационного (т.е. земельные участки, занятые территориями домов отдыха, пансионатов, санаториев, кемпингов, спортивно-оздоровительных комплексов, туристических баз, стационарных и палаточных туристическо-оздоровительных лагерей, домов рыболова и охотника, детских туристических станций, парков, лесопарков, учебно-туристических троп, маркированных трасс, пионерских и спортивных лагерей, расположенных вне земель оздоровительного назначения); историко-культурного назначения (т.е. земли, на которых и в которых располагаются памятники истории и культуры, достопримечательные места, в том числе объявленные заповедными, национальными парками, историко-культурными заповедниками (музеями-заповедниками), а также занятые учреждениями культуры и с которыми связано существование традиционных народных художественных промыслов, ремесел и иного прикладного искусства);

5) земли, занятые лесами, а в городах – городскими лесами;

6) земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения (т.е. земли, предоставленные в пользование или аренду предприятиям, учреждениям и организациям для осуществления возложенных на них специальных задач).

Главным юридическим признаком, свойственным как всем землям поселений, так и отдельным их видам, является основное целевое назначение земель. В соответствии с этим признаком земли поселений характеризуются, с одной стороны, единством общего целевого назначения, а с другой, – разнообразием конкретного назначения отдельных земельных участков. Это позволяет все вышеперечисленные земли именовать землями поселений и в то же время делить их на виды.

Основная для всех земель поселений задача – разместить населенный пункт и обеспечить его развитие и функционирование как единого и сложного социально-экономического организма.

#### 15.2. Особенности государственного регулирования земельных отношений в поселениях

Государственное регулирование земельных отношений в поселениях осуществляют на федеральном уровне – Правительство РФ и другие органы исполнительной власти Российской Федерации в области регулирования градостроительной деятельности (федеральный орган архитектуры и градостроительства; органы государственной экспертизы градостроительной и проектной документации); на уровне субъектов РФ – органы государственной власти субъекта РФ и органы архитектуры и градостроительства субъектов РФ (территориальные органы архитектуры и градостроительства); на местном же уровне государственное регулирование осуществляют не входящие в систему государственных органы местного самоуправления. Они сами не пользуются землей, поэтому функцию хозяйственной эксплуатации не выполняют. Однако в своей деятельности по регулированию земельных отношений органы местного самоуправления наделены широкими полномочиями, которые устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законодательством РФ о местном самоуправлении.

В ведении муниципальных образований в области градостроительства находятся: принятие и изменение правил застройки, иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления в области градостроительства; утверждение и реализация градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований и об их застройке, схем и проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и благоустройства указанных территорий; разработка проектов черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований и внесение в соответствующий орган государственной власти предложений об их утверждении; организация и проведение инвентаризации земель, других объектов недвижимости городских и сельских поселений, других муниципальных образований; принятие решений об обеспечении потребностей населения в земельных участках из земель, находящихся в муниципальной собственности или переданных в ведение органов местного самоуправления, для осуществления градостроительной деятельности; организация ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности; выдача в установленном порядке разрешений на строительство объектов недвижимости; разрешение споров в области градостроительной деятельности в пределах своей компетенции; финансирование разработки и реализации градостроительной документации;

осуществление контроля за соблюдением нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также законодательства РФ о градостроительстве; утверждение положений об органах архитектуры и градостроительства городских и сельских поселений, других муниципальных образований; информирование населения о принимаемых и принятых решениях в области градостроительства, организация и проведение референдумов по вопросам в области градостроительства; выполнение функций заказчиков разработки градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований и об их застройке.

Компетенция соответствующих органов местного самоуправления на местах распространяется лишь на территории, находящиеся внутри соответствующей черты. В изъятие из общего правила, компетенция органов местного самоуправления может распространяться и за пределы городской (поселковой) черты – на так называемую пригородную зону, то есть на сельские поселения, расположенные в непосредственной близости от городов (поселков).

Помимо указанного выше общего управления, осуществляется ведомственное управление землями поселений, которое ведется Государственным комитетом РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике, а также соответствующими органами этого Комитета в составе субъекта РФ, при областных, краевых, районных и городских органах местного самоуправления.

Следующим субъектом управления землями поселений являются отделы жилищно-коммунального хозяйства при городской администрации. Через эти отделы городские органы местного самоуправления проводят основную работу по регулированию отношений, складывающихся при градостроительной деятельности.

Итак, городские органы местного самоуправления распоряжаются землями города. В то же время много земель в городах находится во внутриведомственном регулировании различных министерств и ведомств. Поэтому для земель городов важной задачей является оптимальное сочетание общественного и внутриведомственного управления.

Как уже указывалось, ведомственное управление землями городов осуществляют Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному комплексу РФ. В своей деятельности он наделен полномочиями, которые можно классифицировать следующим образом:

1) нормотворческая деятельность (например, представление в Правительство РФ проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области градостроительства);

2) координационная деятельность (например, принимает участие в координации аварийно-восстановительных работ в зонах чрезвычайных ситуаций);

3) контрольная деятельность (например, осуществляет контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о градостроительстве, федеральных градостроительных нормативов и правил);

4) организационная деятельность (например, организует подготовку и переподготовку специалистов в области архитектуры и градостроительства).

Названные выше органы, ведающие вопросами архитектуры и градостроительства, возглавляют главные архитекторы. Кандидатура главного архитектора отбирается в установленном порядке на конкурсной основе из числа архитекторов, имеющих лицензии, и утверждается соответствующим органом исполнительной власти.

Сейчас, в самый разгар земельной реформы, складывается некоторая особенность ее проведения в городах. Так, стало развиваться проведение конкурсов и аукционов по продаже земельных участков или прав на их аренду. Согласно «Положению о Комиссии по вопросам земельных отношений в г. Москве» в Москве создана комиссия по вопросам земельных отношений при правительстве Москвы для предварительного оперативного рассмотрения вопросов земельных отношений, градостроительного регулирования и размещения нового строительства (реконструкция, реставрация) на территории Москвы, а также для организации, контроля за проведением и подведения итогов конкурсов по предоставлению в долгосрочную аренду земельных участков. Данная Комиссия обязана:

1. Утверждать условия и форму проведения конкурсов на долгосрочную аренду земельных участков.

2. В сроки, определенные условиями конкурса, принять решение о победителе.

3. В установленный срок оформлять протоколы решения комиссии.

4. Информировать почтовым отправлением заинтересованные организации о принятых Комиссией решениях.

5. Не разглашать полученную от участников дополнительную информацию о результатах их деятельности.

Согласно Временному положению о порядке предоставления земельных участков в долгосрочную аренду на основе конкурса в Москве, утвержденному распоряжением мэра Москвы от 18 декабря 1992 г. N 571-РМ,\* целью конкурса является выбор юридического или физического лица, предложившего наиболее выгодные для города условия приобретения прав долгосрочной аренды земельного участка и его последующей эксплуатации, не противоречащие условиям конкурса.

\*Вестник мэрии Москвы. 1993. № 4.

К участию в конкурсе допускаются юридические и физические лица, в том числе иностранные, оформившие заявку на участие в конкурсе в срок не позднее установленного информационным сообщением. Желающие принять участие в конкурсе могут действовать через своих представителей (доверенных лиц). После подачи в установленный срок подписанной и заверенной печатью заявки на участие в конкурсе заявитель в срок, определенный организатором, представляет ему подписанные и заверенные печатью определенные документы. Предложения участников рассматриваются Комиссией, исходя из установленных условий конкурса и Критерия выявления победителя конкурса. Критерием выявления победителя, как правило, выступает цена, предложенная за право долгосрочной аренды земельного участка. В течение 15 банковских дней после подписания взаимного обязательства победитель конкурса переводит на счет Организатора заявленную конечную цену, что подтверждает копией платежного поручения с отметкой банка об исполнении. В течение 5 рабочих дней после поступления средств на счет Организатора победитель конкурса совместно с Организатором подписывают протокол о поступлении средств, который передается Организатором в Москомзем для оформления необходимых документов. В течение 15 рабочих дней после получения протокола о поступлении средств на счет Организатора Москомзем оформляет и передает по акту победителю конкурса оформленные оригиналы документов полного пакета конкурсной документации. Результаты конкурса могут быть опротестованы участниками в течение 15 календарных дней со дня объявления победителя.

В настоящее время многие граждане приватизировали свое жилье и стали его собственниками. В связи с этим появились новые формы управления распоряжения этим жильем.

Одной из таких форм является товарищество собственников жилья, некоммерческая организация, форма объединения домовладельцев для совместного управления и обеспечения эксплуатации комплекса недвижимого имущества в кондоминиуме, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом (ФЗ «О товариществах собственников жилья» от 15 июня 1996 года № 72-ФЗ).\*

\*СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2963. См/Также Постановление Правительства РФ от 26 сентября 1997 г. № 1223 «Об утверждении Положения об определении размеров и установлении границ земельных участков в кондоминиуме» (СЗ РФ. 1997. № 40. Ст. 4592.

Кондоминиум – единый комплекс недвижимого имущества, включающий земельный участок в установленных границах и расположенное на нем жилое здание, иные объекты недвижимости, в котором отдельные части, предназначенные для жилых или иных целей (помещения), находятся в собственности граждан, юридических лиц, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (домовладельцев) – частной, государственной, муниципальной и иной формах собственности, а остальные части (общее имущество) находятся в их общей долевой собственности.

Согласно вышеназванному закону доля участия – установленная доля домовладельца в праве общей долевой собственности на общее имущество, определяет его долю в общем объеме обязательных платежей на содержание и ремонт общего имущества, в других общих расходах, а также в общем случае – долю голосов на общем собрании домовладельцев и членов товарищества собственников жилья. Доля каждого домовладельца в праве общей собственности на общее имущество в кондоминиуме (доля участия) пропорциональна доле принадлежащих ему помещений в кондоминиуме, измеренных в квадратных метрах площади, если решением общего собрания домовладельцев, или иным законным соглашением участников долевой собственности на общее имущество (далее – соглашение домовладельцев) не установлено иное,

Доля участия домовладельца – собственника комнаты (комнат) в коммунальной квартире определяется исходя из приходящейся на него общей площади в квартире, установленной пропорционально находящейся в

его собственности жилой площади, или в иной единообразной форме, установленной соглашением домовладельцев.

Доля участия по соглашению домовладельцев может быть установлена разной для различных групп домовладельцев в зависимости от вида принадлежащих им помещений в кондоминиуме.

Согласно все тому же закону застройщик – любое физическое или юридическое лицо, включая органы государственной исполнительной власти и местного самоуправления, или группа лиц, действующих совместно, которые приобретают, строят или реконструируют недвижимое имущество с целью создания кондоминиума и передачи прав собственности на помещения в нем различным домовладельцам. В состав кондоминиума могут входить следующие объекты: одно здание или его часть, или несколько зданий, в которых помещения принадлежат различным (не менее чем двум) домовладельцам, с прилегающим земельным участком в установленных границах, пешеходными и транспортными дорогами, бассейнами, водоемами, многолетними зелеными насаждениями и другими подобными объектами; несколько компактно расположенных зданий или сооружений односемейных, садовых или дачных домов с приусадебными участками или без них, гаражей и других объектов, объединенных общим земельным участком и элементами инфраструктуры.

Правовое регулирование использования земель поселений осуществляется, как уже говорилось, министерствами, ведомствами совместно с органами местного самоуправления, а также органами исполнительной власти.

Государственное регулирование градостроительной деятельности обеспечивается: управлением государственными капитальными вложениями в создание и развитие социальной и производственной инфраструктуры; регулированием налоговой политики; предоставлением дотаций, субсидий, субвенций, других бюджетных и внебюджетных видов финансовой и материальной помощи на развитие объектов строительства; контролем за соблюдением градостроительных нормативов и стандартов; осуществлением антимонопольных мер, приватизации объектов государственной собственности, в том числе объектов незавершенного строительства; проведением экспертизы, в том числе технической и экологической, градостроительной документации.

Государственное регулирование правового режима земель поселений осуществляется посредством:

выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения;

ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в РФ;

планирования развития территории РФ, субъектов РФ, городских и сельских поселений, других муниципальных образований.

### 15.3. Выдача разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения

В соответствии с «Правилами о выдаче разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, а также объектов недвижимости на территориях объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения», утвержденными Постановлением Правительства РФ от 10.03.2000 г., разрешения на строительство выдают в зависимости от принадлежности земель органы местного самоуправления, органы исполнительной власти субъектов РФ или уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти. При этом разрешения на строительство выдаются при строительстве всех видов недвижимости. Для получения разрешения на строительство заявитель представляет в органы архитектуры и градостроительства, уполномоченные осуществлять подготовку документов для выдачи разрешений на строительство, определенные документы, а также информацию о сроке начала строительства. Регистрация указанных документов осуществляется в день их подачи. Вопрос о выдаче разрешения на строительство должен быть рассмотрен в месячный срок со дня подачи документов»

Предоставленные заявителем документы проверяются, и после проверки выдается разрешение или выносится мотивированный отказ в выдаче такового. Причем отказ в выдаче разрешения на строительство направляется заявителю в письменной форме с объяснением причин принятия такого решения. При этом заявителю возвращаются все представленные им документы. Например, может быть отказано в выдаче разрешения на строительство в случае обращения с заявлением о выдаче разрешения ненадлежащего лица.

Срок действия разрешения на строительство устанавливается уполномоченным на то органом, исходя из времени, необходимого для строительства объекта, но не более 3 лет. По истечении срока действия разрешения на строительство указанное разрешение может быть продлено ранее выдавшим его органом.

Разрешение на строительство выдается бесплатно. Разрешения на строительство не требуется в случае, если строительные работы не влекут за собой изменения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки

городского или сельского поселения, не затрагивают конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности зданий и сооружений, а также при строительстве временных строений и в иных случаях, предусмотренных законодательством. Разрешение на строительство является необходимым документом (основанием) для получения заказчиком (застройщиком) разрешения на выполнение строительного-монтажных работ, выдаваемого органом государственного архитектурно-строительного надзора РФ.

Информация о наличии разрешения на строительство предоставляется заказчиком (застройщиком) гражданам и юридическим лицам в соответствии с требованиями, установленными соответствующими органами архитектуры и градостроительства, к визуальной информации данного вида.

15.4. Ведение государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в Российской Федерации

Градостроительный кодекс (ст. 54) указывает, что государственный градостроительный кадастр – государственная информационная система сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности, в том числе для осуществления изменений объектов недвижимости. Он ведется в отношении территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований, территорий субъектов РФ и территории РФ.

Мониторинг объектов градостроительной деятельности – система наблюдений за состоянием и изменением объектов градостроительной деятельности, которые ведутся по единой методике посредством изучения состояния среды жизнедеятельности. Сведения мониторинга объектов градостроительной деятельности подлежат внесению в государственный градостроительный кадастр (ст.54 ГДК).

В соответствии с «Положением о ведении государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в РФ», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11 марта 1999 г.\* целью ведения градостроительного кадастра и мониторинга является обеспечение заинтересованных органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверной информацией о среде жизнедеятельности, ее предполагаемых изменениях, в том числе об ограничениях территорий и объектов недвижимости в хозяйственной деятельности, оценки и налогообложения объектов недвижимости. Пункт 4 данного Положения гласит, что Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу является государственным заказчиком работ по созданию единой системы ведения градостроительного кадастра, ведению градостроительного кадастра в отношении территории РФ. Основой градостроительных

кадастров всех уровней являются соответствующая градостроительная документация и государственный земельный кадастр. Градостроительный кадастр каждого уровня включает в себя:

\*См.: Постановление Правительства РФ от 11 марта 1999 г. № 271 «Об утверждении Положения о ведении государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности» (СЗ РФ. 1999. № 11. Ст. 1308).

- а) данные утвержденной градостроительной документации;
- б) топографо-геодезические и картографические материалы;
- в) сведения отраслевых кадастров и информационных систем;
- г) материалы о градостроительной ценности территории, о результатах мониторинга объектов градостроительной деятельности;
- д) обобщенные данные градостроительных кадастров иного уровня;
- е) данные утвержденных схем и проектов развития инфраструктуры;
- ж) нормативно-правовые акты, нормативы и правила (п. 9 Положения).

Ведение градостроительного кадастра осуществляется на бумажном и магнитном носителях. Сведения градостроительного кадастра предоставляются пользователю в виде документированной информации. Сведения градостроительного кадастра, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, являются общедоступными. Данные информационных ресурсов градостроительного кадастра, полученные пользователями в установленном порядке, могут быть использованы ими для создания производной информации с обязательной ссылкой на источник информации. Работы по ведению мониторинга осуществляются службами градостроительного кадастра и другими привлекаемыми в установленном порядке юридическими и физическими лицами.

15.5. Планирование развития территории РФ, субъектов РФ, городских и сельских поселений, других муниципальных образований

На уровне всей территории РФ в области градостроительства разрабатывается Генеральная схема расселения, в которой указываются: цели федеральной политики в области градостроительства; основные положения

развития системы расселения; меры по улучшению экологической обстановки в регионах; территории, благоприятные для развития систем расселения и др.

Для территорий двух и более субъектов РФ или частей их территорий разрабатываются консолидированные схемы градостроительного планирования в целях взаимного согласования интересов субъектов РФ и интересов РФ при осуществлении градостроительной деятельности (ст. 32 Градостроительного кодекса).

25 августа 1999 г. Постановлением Правительства РФ были утверждены «Основные требования к разработке и согласованию консолидированных схем градостроительного планирования и основных положений консолидированных схем градостроительного планирования».\* В основных положениях консолидированной схемы, являющихся ее составной частью, содержатся предложения по приоритетным направлениям региональной градостроительной и пространственно-территориальной политики. Разработка консолидированных схем осуществляется на основании решения Правительства РФ. Государственным заказчиком по разработке консолидированных схем является Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу. Главной разработчик консолидированной схемы определяется государственным заказчиком на конкурсной основе. Задание на проектирование консолидированной схемы также утверждается государственным заказчиком. В задании на проектирование определяются состав и содержание консолидированной схемы и ее основных положений, состав, порядок получения исходных данных и другие условия работы, уточняется порядок проведения согласования и экспертизы.

\*СЗ РФ. 1999 г. № 35. Ст. 4323.

В соответствии с консолидированной схемой разрабатываются территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий субъектов РФ и частей территорий субъектов РФ, в которых указываются в соответствии с градостроительной документацией федерального уровня цели государственной политики в области градостроительства на территориях субъектов РФ исходя из социально-экономических и природно-климатических условий субъектов РФ.

На нижестоящем уровне разрабатываются территориальные комплексные схемы развития территорий районов и сельских округов. В них

содержатся предложения об установлении границ поселений и пригородных зон городов, а также об обеспечении ресурсами в целях комплексного развития территорий указанных районов, сельских округов. Территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий районов, сельских округов разрабатываются и утверждаются органами местного самоуправления соответствующих районов и сельских округов по согласованию с органами местного самоуправления поселений, находящихся в пределах районов и сельских округов, в порядке, установленном градостроительным кодексом.

В соответствии с утвержденной в установленном порядке градостроительной документацией федерального уровня и уровня субъекта РФ разрабатывается генеральный план. Генеральный план – градостроительная документация о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений. Градостроительный кодекс определяет, что генеральный план является основным градостроительным документом, определяющим в интересах населения и государства условия формирования среды жизнедеятельности, направления и границы развития территорий городских и сельских поселений, зонирование территорий, развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, градостроительные требования к сохранению объектов историко-культурного наследия и особо охраняемых природных территорий, экологическому и санитарному благополучию.

В генеральных планах городских и сельских поселений содержатся предложения об установлении границ поселений, а также об обеспечении ресурсами в целях комплексного развития территорий поселений. Генеральные планы городских и сельских поселений разрабатываются и утверждаются органами местного самоуправления соответствующих поселений и утверждаются органами государственной власти соответствующего субъекта РФ. Однако в период разработки нового генерального плана городского или сельского поселения действует ранее утвержденный генеральный план в части, не противоречащей правилам застройки. На основе генеральных планов городских и сельских поселений или территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территорий районов, сельских округов разрабатываются проекты черты городского и сельского поселений, черты другого муниципального образования.

При разработке градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий и поселений и об их застройке разрабатываются схемы зонирования территорий, определяющие вид использования территорий и устанавливающие ограничения на их использование, для осуществления градостроительной деятельности.

Ограничения на использование территорий для осуществления градостроительной деятельности устанавливаются в следующих зонах:

зоны охраны памятников истории и культуры, заповедные зоны;

зоны особо охраняемых природных территорий;

санитарные, защитные и санитарно-защитные зоны;

водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы;

зоны санитарной охраны источников водоснабжения;

зоны залегания полезных ископаемых;

зоны чрезвычайных экологических ситуаций;

зоны с экстремальными природно-климатическими условиями; иные зоны.

В соответствии с генеральным планом городских и сельских поселений разрабатываются проекты планировки – градостроительная документация, разработанная для частей территорий городских и сельских поселений. Проекты планировки определяют: красные линии и линии регулирования застройки; границы земельных участков; размещение объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения; плотность и параметры застройки; параметры улиц, проездов, пешеходных зон, а также сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования и благоустройства территории. Помимо проектов планировки разрабатываются проекты застройки для территорий кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры городских и сельских поселений в границах установленных красных линий или границах земельных участков. Проект застройки земельного участка может разрабатываться по инициативе застройщика.

К границе (черте) города примыкают земли, предназначенные для развития территории данного города, территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований, входящих в пригородную зону данного города. Эти земли являются территорией пригородной зоны городов. Зонирование данных территорий определяется в территориальных комплексных схемах пригородными зонами, с учетом земле- и лесоустроительной документации. В пригородных зонах городов выделяются зеленые зоны, выполняющие санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции. В зеленых зонах запрещается хозяйственная и иная

деятельность, оказывающая вредное воздействие на окружающую природную среду.

Генеральный план города обязателен, как уже было сказано, для всех организаций, осуществляющих строительство в городе.

Генеральный план города принимается на перспективу в 25–30 лет, генеральные планы городов с количеством населения 500 тыс. человек и более разрабатываются в две стадии: технико-экономические основы развития города с эскизом генерального плана (ТЭО) и генеральный план города. Генеральные планы остальных городов – в одну стадию. При этом технико-экономические основы развития города выполняются как составная часть генерального плана.

Проекты детальной планировки и застройки. Они являются конкретной формой использования земель городов; разрабатываются на основе генерального плана города на отдельные части застраиваемой территории: жилые районы, общегородские центры, общественные комплексы, подлежащие застройке, реконструкции или благоустройству в ближайшие годы в соответствии с проектами размещения строительства первой очереди. Проект детальной планировки и застройки разрабатывается с целью определения земельных участков для размещения на них предприятий и учреждений культурно-бытового обслуживания населения, установления красных линий улиц, площадей и инженерных сетей, благоустройства улиц, дорог и озеленения.

Законодательством предусматривается земельно-хозяйственное устройство городских территорий.

Планы земельно-хозяйственного устройства городских территорий. Они являются перспективными планами использования земель городов, не подлежащих застройке и временно не застраиваемых.

Этот план проходит две стадии: первая – план земельно-хозяйственного устройства и вторая – детальный проект земельно-хозяйственного устройства территории города (поселка).

В плане земельно-хозяйственного устройства территории городов разрабатываются конкретные мероприятия по рациональному освоению земель и устанавливается порядок их использования в тех случаях, когда он не установлен генеральным планом.

План земельно-хозяйственного устройства городских территорий является обязательным документом, на основании которого регулируются земельные отношения в городах, организуется сельскохозяйственное

производство, проводятся мероприятия по инженерной подготовке территории.

В развитие перспективных планов земельно-хозяйственного устройства городские органы самоуправления составляют ежегодные планы использования земель для нужд сельского хозяйства и других угодий, не относящихся к землям городской застройки.

Проекты планировки пригородной зоны. Они являются формой территориального планирования использования этих земель, разрабатываются для городов с определенной проектной численностью населения и поселков городского типа. В составе генерального плана разрабатывается схема планировки прилегающего к городу района. Указанные проекты призваны обеспечить рациональное использование прилегающей к городу территории. В них необходимо предусматривать резервные территории для последующего развития города.

В состав пригородных зон могут включаться земли за пределами городской черты, составляющие с городом единую социальную природную и хозяйственную территорию. В этих зонах выделяются территории пригородного сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города.

Границы и правовой режим пригородных зон городов Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются и изменяются законами субъектов РФ, а Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются и изменяются федеральным законом.

По решению компетентных государственных органов в пригородных зонах крупных городов могут выделяться и передаваться в ведение городских органов самоуправления лесопарковые защитные пояса. Земли лесопарковых защитных поясов используются для развития зеленых насаждений, которые выполняют оздоровительные функции и служат местом отдыха. Те же государственные органы выносят решения, на основании которых для всех городов (за счет примыкающих к ним земель лесного фонда) выделяются зеленые зоны, предназначенные для культурно-оздоровительных, защитных, эстетических и санитарно-гигиенических целей, улучшения микроклимата поселений, создания загородных лесопарков и живописных ландшафтов.

Земли зеленых зон принадлежат особой охране. В этих зонах запрещается предоставлять земельные участки для всех видов строительства, которое несовместимо с охраной природы лесных насаждений, водоемов и целями организации отдыха населения.

Землепользование в зеленых зонах осуществляется в том же порядке, как и в пригородных зонах. Государственные лесные органы по решениям городской, районной администрации предоставляют участки предприятиям, организациям и учреждениям во временное пользование для отдыха населения с соблюдением всех требований по охране природы.

При создании в зеленых зонах лесопарков занимаемые ими земельные участки передаются в пользование соответствующим организациям.

Кроме перспективного планирования земель городов и других населенных пунктов, существует еще текущее планирование, которое осуществляется посредством так называемых планов использования земель городской, поселковой и сельской застройки.

#### 15.6. Право пользования землями поселений

Право пользования землями в поселениях носит многогранный характер. Это объясняется тем, что здесь тесно связаны имущественные и земельные отношения. Так, право пользования землями в городах связано с комплексом прав пользователей не только на земельный участок, но и на строения, которые возведены на этом участке. При этом пользователь выступает в двух ипостасях:

1) как землепользователь, собственник участка; 2) как собственник или владелец строений, возведенных на нем.

Как уже указывалось, в состав земель поселений входят различные виды земель. Однако их объединяет то, что они имеют одно основополагающее начало – разместить город, поселение и обеспечить его нормальное функционирование как единого и в то же время сложного социально-экономического организма.

2 февраля 1996 г. Постановлением Правительства РФ было утверждено «Положение о порядке установления границ землепользования в застройке городов и других поселений».\* Оно имеет целью закрепление и передачу земельных участков и прочно связанных с ними зданий и сооружений как единых объектов недвижимого имущества в городах и других поселениях в собственность, владение, пользование, аренду физических и юридических лиц, а также их регистрацию, налогообложение и осуществление сделок с недвижимостью. Установление границ землепользования (то есть межевание) производится в отношении как застроенных, так и подлежащих застройке территорий. При этом при межевании территории сложившейся застройки из границ земельного участка исключаются территории, занятые транспортными и инженерными коммуникациями, а также территории общественного пользования.

\*СЗ РФ. 1996 г. № 6. Ст. 598.

Для всех типов застройки являются обязательными следующие правила межевания: границы и размеры земельных участков, переданных в собственность, владение, пользование юридических и физических лиц, а также государственных и муниципальных земельных участков, сданных в аренду до принятия указанного Положения, не подлежат пересмотру; в границы земельного участка включаются все объекты, входящие в состав недвижимого имущества, подъезды и проходы к ним, а также обеспечивается доступ ко всем объектам социальной инженерно-транспортной инфраструктуры; при установлении границ должно быть предусмотрено обеспечение прав других лиц на пользование необходимыми для них объектами в границах земельного участка. При межевании застроенных территорий проводится: выделение структурных планировочных единиц посредством разделения на кварталы крупных межмагистральных территорий с выделением территорий транспортных и инженерных коммуникаций в соответствии с планом красных линий; межевание на земельные участки посредством установления границ существующих и новых объектов недвижимости.

Работы по межеванию проводятся на основании постановлений органов местного самоуправления или по заявкам владельцев недвижимости. Постановление органов местного самоуправления о межевании и сроки его проведения публикуются в местной печати.

Межевание включает:

подготовительные работы;

разработку плана межевания микрорайона или квартала, согласование его с владельцами недвижимости и утверждение в установленном порядке;

установление границ в натуре. План межевания утверждается решением органа местного самоуправления.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 20.06.1993 г. (ред. от 26.06.1995 г.) «О государственной экспертизе градостроительной проектно-сметной документации и утверждении проектов строительства»\* градостроительная документация, технико-экономические обоснования и

проекты на строительство, реконструкцию, расширение и техническое перевооружение предприятий, зданий и сооружений в РФ подлежат государственной экспертизе в Главном управлении государственной вневедомственной экспертизы при Министерстве строительства РФ (Главгосэкспертизе России), организациях государственной вневедомственной экспертизы в субъектах РФ, отраслевых экспертных подразделениях министерств и ведомств и других специально уполномоченных на то госорганах.

\*САПП РФ. 1993. № 26. Ст. 24-27 (в ред. Постановления Правительства РФ от 26 июня 1995 г. №627).

Проблема рационального использования земель поселений одна из важнейших. Необходимо эффективно использовать эти земли в целом, а также не нарушать целевое назначение конкретного вида земель. Здесь встает также проблема «минимальной территории при максимальном ее использовании».

Следует отметить, что при градостроительной деятельности возникают градостроительные отношения, то есть согласованные действия субъектов градостроительной деятельности по созданию, развитию, реконструкции и сохранению объектов градостроительной деятельности.

В соответствии с Градостроительным кодексом на территориях городских и сельских поселений могут устанавливаться территориальные зоны следующих видов:

жилые зоны;

общественно-деловые зоны;

производственные зоны;

зоны инженерной и транспортной инфраструктур;

рекреационные зоны;

зоны сельскохозяйственного использования;

зоны специального назначения;

зоны военных объектов,

иные зоны режимных территорий.

Данная классификация соответствует ныне практически не действующему Земельному кодексу, поэтому ее следует рассмотреть более подробно.

**Жилые зоны.** Статья 41 Градостроительного кодекса определяет, что жилые зоны предназначены для застройки многоквартирными многоэтажными жилыми домами, жилыми домами малой и средней этажности, индивидуальными жилыми домами с приусадебными земельными участками. В жилых зонах допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, промышленных, коммунальных и складских объектов, для которых не требуется установление санитарно-защитных зон и деятельность которых не оказывает вредное воздействие на окружающую среду. К жилым зонам также относятся территории садоводческих и дачных кооперативов, расположенные в пределах границ (черты) поселений.

**Общественно-деловые зоны.** Общественно-деловые зоны предназначены для размещения объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, коммерческой деятельности, а также образовательных учреждений среднего профессионального и высшего профессионального образования, административных, научно-исследовательских учреждений, культовых и иных зданий, строений и сооружений, стоянок автомобильного транспорта, центров деловой, финансовой, общественной активности. В перечень объектов недвижимости, разрешенных к размещению в общественно-деловых зонах, могут включаться жилые дома, гостиницы, подземные или многоэтажные гаражи (ст.42).

**Производственные зоны.** Производственные зоны предназначены для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, обеспечивающих их функционирование, объектов инженерной и транспортной инфраструктур, а также для установления санитарно-защитных зон таких объектов. Благоустройство территорий производственных зон осуществляется за счет собственников производственных объектов. В санитарно-защитной зоне промышленных, коммунальных и складских объектов не допускается размещение жилых домов, дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, учреждений здравоохранения, учреждений отдыха, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений, садоводческих, дачных и

огороднических кооперативов, а также производство сельскохозяйственной продукции (ст.43).

Зоны инженерной и транспортной инфраструктур. Статья 44 Градостроительного кодекса устанавливает, что зоны инженерной и транспортной инфраструктур предназначены для размещения и функционирования сооружений и коммуникаций железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, инженерного оборудования. Для предотвращения вредного воздействия сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования на среду жизнедеятельности обеспечивается соблюдение необходимых расстояний от таких объектов до территорий жилых, общественно-деловых и рекреационных зон и других требований в соответствии с государственными градостроительными нормативами и правилами, а также со специальными нормативами, правилами застройки. Территории в границах, отвода сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования и их санитарно-защитных зон подлежат благоустройству с учетом технических и эксплуатационных характеристик таких сооружений и коммуникаций. Обязанности по благоустройству указанных территорий возлагаются на собственников сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования. Сооружения и коммуникации транспорта, связи, инженерного оборудования, эксплуатация которых оказывает прямое вредное воздействие на безопасность населения, размещаются за пределами городских и сельских поселений.

Рекреационные зоны. Рекреационные зоны предназначены для организации мест отдыха населения и включают в себя парки, сады, городские леса, лесопарки, пляжи, иные объекты. В рекреационные зоны могут включаться особо охраняемые природные территории и природные объекты. На территориях рекреационных зон не допускаются строительство и расширение действующих промышленных, коммунальных и складских объектов, непосредственно не связанных с эксплуатацией объектов оздоровительного и рекреационного назначения (ст. 45 Градостроительного кодекса).

Зоны сельскохозяйственного использования. В пределах границ (черты) городских и сельских поселений выделяются зоны сельскохозяйственного использования, занятые пашнями, садами, виноградниками, огородами, сенокосами, пастбищами, а также сельскохозяйственными зданиями, строениями, сооружениями. Территории указанных зон могут быть использованы в целях ведения сельского хозяйства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральным планом и правилами застройки (ст.46 Градостроительного кодекса).

Зоны специального назначения. Зоны специального назначения выделяются для размещения кладбищ, крематориев, скотомогильников, свалок бытовых отходов и иных объектов, использование которых несовместимо с использованием других видов специальных нормативов (ст. 47).

Зоны военных объектов и иные зоны режимных территорий. Статья 48 Градостроительного кодекса указывает, что зоны военных объектов и иные зоны режимных территорий предназначены для размещения объектов, в отношении территорий которых устанавливается особый режим. Порядок использования территорий указанных зон в пределах границ (черты) городских и сельских поселений устанавливается специальными уполномоченными на то органами.

Проблема рационального использования земель городов и других населенных пунктов имеет ряд аспектов – градостроительный, экологический, экономический, социальный, исторический, юридический.

Рациональное использование земель населенных пунктов означает эффективное их использование в целом и каждого вида в отдельности в соответствии с их целевым назначением; установление правильного количественного и качественного соотношения между отдельными видами. Требуется так занять минимальную земельную площадь, чтобы разместить максимальное количество жилых зданий, учреждений, организаций и несельскохозяйственных предприятий, а также достаточную сеть дорог, площадей, парков, бульваров, зеленых насаждений в соответствии с научно обоснованными нормами; обеспечить интенсивное использование городских сельскохозяйственных угодий, а также земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и др.; санитарную охрану городских лесов, водоемов и всей окружающей среды. В конечном счете все это призвано повышать эффективность капитальных вложений, направляемых в градостроительство и строительство других поселений.

Градостроительные отношения – это согласованные действия субъектов, участников, партнеров градостроительной деятельности по созданию, развитию, реконструкции и сохранению объектов градостроительной деятельности.

Основными правовыми документами, регулирующими отношения субъектов градостроительной деятельности, являются договор (контракт) между ними, решения соответствующих органов власти и управления о предоставлении в установленном порядке в пожизненное наследуемое владение, бессрочное (постоянное) пользование, передаче в собственность, продаже и сдаче в аренду земельного участка, иной недвижимости и

разрешение на проведение проектно-изыскательских работ, выдаваемое в порядке, установленном законодательством РФ.

Заключение договора (контракта): выбор партнеров, определение обязательств либо других условий взаимоотношений участников градостроительной деятельности, не противоречащих законодательству РФ и законодательству республик в составе РФ, являются исключительной компетенцией субъектов градостроительной деятельности. В осуществление договорных отношений между ними не допускается вмешательство государственных органов и должностных лиц, выходящее за пределы их компетенции.

Участники градостроительных отношений при осуществлении своих прав и обязанностей должны исходить из необходимости соблюдения интересов всех субъектов градостроительной деятельности.

Условия договора (контракта), заключенного между субъектами градостроительной деятельности, сохраняют свою юридическую силу на весь срок его действия. В случаях, если после заключения договора (контракта) законодательством, действующим на территории РФ, установлены условия, ухудшающие положение партнеров, договор (контракт) может быть изменен или расторгнут только по взаимному соглашению сторон.

Однако проектом ЗК РФ установлено девять видов земель в городах, поселках и сельских поселениях, в ст. 14 сказано, что в состав земель поселений могут входить земельные участки:

1) жилой и общественной застройки, занятые жилыми, культурно-бытовыми, административными, культовыми и иными зданиями, строениями и сооружениями и предназначенные для этих целей;

2) общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, дорогами, набережными, парками, лесопарками, скверами, бульварами, водоемами, пляжами и иными объектами и предназначенные для удовлетворения общественных нужд населения;

3) промышленной, коммерческой и коммунально-складской застройки, занятой промышленными, коммунально-складскими и иными производственными объектами и предназначенные для этих целей;

4) транспорта, связи, инженерных коммуникаций, занятые зданиями, строениями и сооружениями железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, магистралями инженерной инфраструктуры и связи и предназначенные для этих целей;

5) особо охраняемых территорий и объектов природно-заповедного, природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения, занятые памятниками природы, природными парками, национальными парками и дендрологическими парками, ботаническими садами, лесами и используемые для организованного массового отдыха населения и туризма, а также земли с источниками, обладающими природными лечебными факторами, и земли, где располагаются памятники истории и культуры, музеи-заповедники, музеи-усадьбы;

6) водных объектов, занятых поверхностными водотоками, замкнутыми водоемами, поверхностными водоемами, водоохранными зонами, акваториями, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями;

7) сельскохозяйственного использования, занятые пашнями, многолетними насаждениями, а также сельскохозяйственными зданиями, строениями и сооружениями;

8) военных объектов и режимных зон;

9) резерва, не включенные в градостроительную и иную деятельность. На земли промышленности, транспорта, связи, инженерных коммуникаций, водоемов и акваторий, особо охраняемых территорий и объектов сельскохозяйственного назначения, военных объектов и режимных зон, включенные в состав земель поселений, распространяются правовой режим земель поселений и режим соответствующей категории земель.

#### 15.7. Право пользования землями жилой и общественной застройки

Земли жилой, общественной, промышленной и коммунальной застройки состоят из земель, застроенных и подлежащих застройке жилыми, культурно-бытовыми, промышленными и иными строениями и сооружениями. Кроме земель, находящихся под строениями, к этим землям относятся дворовые и усадебные участки, обслуживающие строения.

Земли-жилой и общественной застройки предоставляются в бессрочное пользование различным предприятиям, организациям и учреждениям для строительства и эксплуатации промышленных, жилых, культурно-бытовых и других строений и сооружений, а также гражданам для индивидуального жилищного строительства\*.

\*Специфические особенности землепользования имеют место в закрытом административно-территориальном образовании, что нашло закрепление в Законе РФ «О закрытом административно-территориальном

образовании» от 14 июля 1992 г. с изменениями, внесенными Федеральным законом от 28 ноября 1996 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 33. Ст. 1915// СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5503.

Заказчикам жилищного, культурно-бытового и коммунального строительства земельный участок предоставляется до, временное пользование только на время строительства. По окончании строительства одновременно с передачей гражданам, предприятиям, организациям и учреждениям возведенных строений и сооружений для их эксплуатации администрация города предоставляет им в бессрочное пользование земельные участки (или в собственность – в случаях, предусмотренных законом).

Градостроительная документация, технико-экономические обоснования и проекты на строительство, реконструкцию, расширение и техническое перевооружение предприятий, зданий и сооружений в Российской Федерации независимо от источников финансирования, форм собственности и принадлежности до их утверждения подлежат государственной экспертизе в Главном управлении государственной вневедомственной экспертизы при Государственном комитете РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике, организации государственной вневедомственной экспертизы в субъектах РФ, отраслевых экспертных подразделениях министерств и ведомств и других специально уполномоченных на то государственных органах.\*

\*См.: Постановление Правительства РФ от 20 июня 1993 г. № 585 (в ред. от 26.06.95) «О государственной экспертизе градостроительной и проектно-сметной документации и утверждении проектов строительства» // СЗ РФ. 28.06.93. № 26. Ст. 2427.

В крупных городах, где жилищное, культурно-бытовое и коммунальное строительство объединено в одной специализированной строительной организации (например, в Москве – специализированная строительная организация), земельные участки предоставляются единому заказчику (Главному управлению капитального строительства) с передачей их после окончания строительства в пользование соответствующим организациям, предприятиям и учреждениям.

Однако в ряде городов строительство наряду с единым подрядчиком осуществляется министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями. Это привело к недостаточно комплексной и планомерной застройке города. В первую очередь использовались более «выгодные» земельные участки. Длительное время не осваивались земельные участки, закрепленные за застройщиками, но требующие некоторых затрат. Заказчики главным образом возводили жилые дома, не строя инженерных коммуникаций, очистных сооружений, объектов торговли и коммунально-бытового назначения.

Органы исполнительной власти и органы местного самоуправления могут объявить конкурс или аукцион по предоставлению незанятых земельных участков под застройку не ранее, чем будет утверждена, объявлена и зарегистрирована в государственном земельном кадастре зона отчуждения земельных участков и другой недвижимости, на каком бы праве владения земельные участки не находились у граждан и юридических лиц, и не ранее выкупа их недвижимости.

Средства на финансирование отчуждения земельных участков утверждаются представительными и законодательными органами Российской Федерации для государственных и общественных нужд РФ; законодательными (представительными) органами субъектов РФ для государственных и общественных нужд субъектов РФ; органом представительной власти местного самоуправления для муниципальных нужд при условии, если зона отчуждения предусмотрена в генеральном плане поселения или плане застройки, согласованном или откорректированном органами и исполнительной власти субъектов РФ, и финансирование отчуждения осуществляется за счет средств местного бюджета или специально выделенных для этого средств. Зона отчуждения земельных участков должна быть объявлена не позднее, чем за год до изъятия земельных участков.

Существующий порядок предоставления земельных участков нуждается в совершенствовании. Целесообразно выделение всех капиталовложений одной специализированной строительной организации (как это имеется в Москве, Санкт-Петербурге и других крупных городах). Это серьезно улучшает состояние дел, позволяет все проектно-изыскательские работы, застройку и реконструкцию городов осуществлять своевременно и последовательно.

Земельные участки для строительства отводятся, как правило, по решениям городских органов самоуправления (их администрации) при условии, что застройка предусмотрена надлежаще утвержденными планами капитального строительства или решениями соответствующих местных органов самоуправления (их администрации).

Конкретные размеры участков определяются исходя из объема и вида строительства, а также из обеспеченности данного населенного пункта свободными землями в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами и проектно-технической документацией.\*

\*См.: Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. № 105 «Об утверждении положения о порядке установления границ землепользования и застройке городов и других поселений»//СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 592.

Придомовые земельные участки многоквартирных жилых домов, находящихся в государственной или муниципальной собственности (либо частично приватизированных), являются государственной или муниципальной собственностью, если иное не предусмотрено федеральным законом, и предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование организациям, осуществляющим управление указанными домами.

При создании единого комплекса имущества в жилищной сфере при приватизации всех жилых и нежилых помещений и образовании при этом жилищного товарищества придомовые земельные участки передаются данному товариществу в постоянное (бессрочное) пользование или аренду в соответствии с законами субъектов РФ.

Порядок пользования придомовыми земельными участками многоквартирных жилых домов определяется законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, а также уставом жилищного товарищества.

Предприятия, учреждения, организации, а также граждане могут использовать отведенный им земельный участок только для определенных целей – для предпринимательской деятельности, разных видов строительства, дальнейшего обслуживания зданий и сооружений. Назначение, тип, размеры, а также характеристика строений и сооружений, которые должны быть возведены, устанавливаются в документах об отводе земельных участков в точном соответствии с утвержденными проектами строительства. Изменить эти условия и строить не предусмотренные в документах здания и сооружения застройщик не вправе.

В документах отвода устанавливаются также сроки начала строительства и выполнения отдельных строительных работ и общий срок

окончания строительства. Соблюдение этих сроков является одной из важных обязанностей застройщика.

Возведенные строения признаются принадлежащими соответствующим землепользователям на праве собственности, оперативного управления или пользования. Право пользования предоставленными им земельными участками неотделимо от права собственности на строения, находящиеся на этих участках, и прекращается с прекращением права собственности на строения.

На землях населенных пунктов при переходе права собственности на строение переходит также и право землепользования, собственности на земельный участок или его часть. При переходе права собственности на строение к нескольким собственникам, а также при переходе права собственности на часть строения земельный участок переходит в общее пользование собственников строения.

Градостроительную деятельность стимулируют следующими мерами:

установлением порядка предоставления и изъятия земельных участков, иной недвижимости и ресурсов, а также установлением налоговых ставок и коэффициентов с учетом градостроительной ситуации в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ;

объявлением зон отчуждения земельных участков, имущества и иной недвижимости в интересах общества;

созданием необходимого резерва земельных участков, подготовленных для застройки;

обеспечением своевременного строительства систем инженерных и транспортных коммуникаций и сооружений;

содействием страхованию селитебных территорий от риска причинения экологического ущерба деятельностью промышленных, транспортных, энергетических, высокочастотных и иных объектов;

контролем за соблюдением сроков действия разрешений на строительство.

Прекращение права пользования участком государственных, кооперативных, иных общественных организаций и граждан может иметь место лишь по основаниям, указанным в законе.

Граждане и юридические лица, получившие земельные участки в собственность, пожизненное наследуемое владение, постоянное (бессрочное) пользование, аренду из государственных и муниципальных земель или в результате сделок с недвижимостью, вправе осуществлять снос или реконструкцию приобретенных ими зданий, строений, сооружений в соответствии с градостроительным, жилищным законодательством, законодательством об охране природы и культурного наследия и другим законодательством при условии выполнения обязательств обременения земельных участков.

Право начала строительства наступает после согласования и утверждения в установленном порядке его проекта, получения разрешения на строительство от органов исполнительной власти или органов местного самоуправления в зависимости от принадлежности земель.

Указанные земли могут подразделяться на общественно-деловые, производственные и инфраструктурные, зоны военных объектов и иные зоны режимных территорий, территорий пригородных зон и т. п.

На земельных участках, предоставленных в срочное пользование, допускаются временные постройки, подлежащие по истечении срока сносу за счет средств владельца.

#### 15.8. Право пользования землями общего пользования

Земли общего пользования в городах, поселках и сельских поселениях состоят из земель, используемых в качестве путей сообщения (площади, улицы, переулки, проезды, дороги, набережные), для удовлетворения

культурно-бытовых потребностей населения (парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водоемы, пляжи), полигонов для захоронения неутилизированных промышленных отходов, полигонов бытовых отходов и мусороперерабатывающих предприятий и других земель, служащих для удовлетворения нужд города, поселка, сельского поселения.

На землях общего пользования разрешается возведение капитальных строений и сооружений в соответствии с целевым назначением этих земель, а также временных строений и сооружений облегченного типа (палатки, киоски и т. п.), но без ущерба для целевого назначения.

Земельные участки на улицах, проездах, бульварах, скверах, парках могут предоставляться во временное пользование (аренду) государственным, кооперативным организациям, гражданам для размещения на них торговых павильонов, киосков, ларьков и т. д.

Земли общего пользования, как правило, не закрепляются за отдельными пользователями, а эксплуатируются для удовлетворения различных потребностей всего городского населения. Использование их по прямому назначению может осуществляться всеми гражданами без каких-либо ограничений. Такое пользование является, как правило, бесплатным.

Производство на землях общего пользования каких-либо специальных работ, препятствующих их использованию по прямому назначению (закрытие улиц, проездов и пр.), допускается лишь с особого разрешения в каждом случае местных органов самоуправления.

15.9. Право пользования землями, занятыми промышленной, коммерческой и коммунально-складской застройкой, занятыми промышленными, коммунально-складскими и иными производственными объектами и предназначенными для этих целей

Земли промышленной и коммунально-складской застройки предназначены для размещения промышленных, коммунальных и иных объектов, обеспечивающих функционирование объектов инженерной и транспортной инфраструктур, а также для установления санитарно-защитных зон таких объектов.

Благоустройство таких территорий осуществляется за счет собственников производственных объектов.

В санитарно-защитной зоне промышленных, коммунальных и складских объектов не допускается размещение жилых домов, дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, учреждений здравоохранения и отдыха, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений, садоводческих, дачных и огородных кооперативов, а также производство сельскохозяйственной продукции.

15.10. Право пользования землями транспорта, связи, инженерных коммуникаций, занятыми зданиями, строениями, сооружениями железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, магистралями инженерной инфраструктуры и связи и предназначенными для этих целей

К землям транспортной инфраструктуры относятся земли, на которых размещаются и функционируют сооружения и коммуникации железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, инженерного оборудования.

Для предотвращения вредного воздействия таких сооружений и коммуникаций на среду жизнедеятельности предусмотрены необходимые

расстояния от них до территорий жилых, общественно-деловых и рекреационных земель и другие требования в соответствии с государственными градостроительными нормативами и правилами, а также со специальными нормативами и правилами застройки.

Земли в границах отвода подобных объектов и их санитарно-защитных зон подлежат благоустройству с учетом технических и эксплуатационных характеристик таких сооружений и коммуникаций. Обязанности по благоустройству указанных земель возлагаются на собственников сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования.

Объекты, эксплуатация которых оказывает прямое вредное воздействие на безопасность населения, размещаются за пределами городских и сельских поселений.

Указом Президента РФ от 27 июня 1998 г. № 728 «О дополнительных мерах по развитию сети автомобильных дорог общего пользования в Российской Федерации» признано целесообразным создание и развитие в РФ сети платных автомобильных дорог общего пользования при условии, что проезд по автомобильной дороге может быть платным при наличии возможности бесплатного проезда в том же направлении по другим автомобильным дорогам.\*

\*СЗ РФ. 1996. №26. Ст. 366.

Размещение на этих землях построек и сооружений, а также проведение работ по благоустройству осуществляются по согласованию с городскими, поселковыми, сельскими органами местного самоуправления и их администрацией.

Характерным для этих земель является то, что используются они не для сельскохозяйственного производства, а для специальных целей.

Указанные земли предоставляются как в бессрочное, так и временное пользование, которое осуществляется за плату.

Предоставление предприятиям, организациям и учреждениям земельных участков для промышленной разработки общераспространенных полезных ископаемых производится после оформления горного отвода. Местоположение и площадь предоставленного земельного участка

устанавливаются в зависимости от расположения горного отвода, способа, условий и сроков разработки полезных ископаемых.

Пользование землями транспорта и иного несельскохозяйственного назначения в городах, как правило, влечет за собой ограничение прав смежных землепользователей.

15.11. Право пользования землями сельскохозяйственного использования и другими угодьями

К землям сельскохозяйственного использования в городах, поселках и сельских населенных пунктах относятся пашни, сады, виноградники, сенокосы, пастбища. К другим угодьям относятся кустарники, торфяники, карьеры, каменоломни и др.

Земли сельскохозяйственного использования и другие угодья в населенных пунктах могут предоставляться колхозам, совхозам и другим предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам для ведения сельского хозяйства, огородничества, садоводства, животноводства, разработки общераспространенных полезных ископаемых и торфяников, для выпаса скота и сенокошения.

Правовой режим земель сельскохозяйственного использования в населенных пунктах имеет сложный характер. С одной стороны, эти земли входят в состав земель городов, других поселений, имеющих своим назначением обслуживание нужд хозяйства и промышленности, с другой – они и используются для сельскохозяйственного производства, хотя не отнесены к категории земель сельскохозяйственного назначения. В отличие от последних, аналогичные земли в городах называются землями сельскохозяйственного использования. В сельской местности эти угодья пользуются приоритетом перед всеми другими землями в земельном фонде, в городах же указанные земли подобным приоритетом не пользуются, а служат резервом для других видов земель городов.

Все земли сельскохозяйственного использования в городах, поселках и сельских населенных пунктах закрепляются (на разных условиях) за отдельными пользователями: предприятиями, организациями, коллективами граждан и гражданами.

Земли, занятые полигонами бытовых отходов, мусороперерабатывающими предприятиями, торфяниками, каменоломнями, песчаными карьерами и другими разработками полезных ископаемых, используются через органы, ведающие местным хозяйством, путем предоставления их в пользование, в том числе аренду, учреждениям, предприятиям и организациям. Условия пользования устанавливают органы местного самоуправления (их администрация).

Земли сельскохозяйственного использования и другие угодья находятся в ведении и управлении городских и районных органов самоуправления (их администрации), в непосредственном управлении которых они находятся.

Предоставление земель сельскохозяйственного использования оформляется письменными договорами, заключаемыми между органом администрации органов местного самоуправления и пользователем.

Все землепользования в городах, поселках и сельских населенных пунктах, в том числе и присельскохозяйственном использовании угодий, подлежат регистрации. Они записываются в государственную книгу регистрации землепользования инвентаризационно-техническим бюро при городской, районной администрации.

Землепользование на указанных землях сельскохозяйственного использования в большинстве случаев является бессрочным и платным.

Значительная часть земель сельскохозяйственного использования отводится для нужд сельскохозяйственного производства различным государственным, общественным организациям и гражданам. Среди государственных предприятий, которым предоставляются в пользование земли сельскохозяйственного использования, в первую очередь могут быть названы те, которые имеют своей непосредственной задачей обслуживание городских нужд. Это различные питомники декоративных растений, участки для цветоводства, городские оранжереи, теплицы, овощные предприятия, фермерские хозяйства и т. п.

На землях сельскохозяйственного использования могут быть организованы также сельскохозяйственные предприятия, имеющие своей целью снабжение городского населения овощами, фруктами, ягодами и пр. К числу таких предприятий относятся, в частности, овощеводческие совхозы, государственные виноградники, парниково-тепличные комбинаты, крестьянские (фермерские) хозяйства.

Нередко на сельскохозяйственных землях организуются подсобные хозяйства государственных промышленных и транспортных предприятий, а также кооперативных и общественных организаций.

Размеры земельных участков, отводимых сельскохозяйственным предприятиям, законом не установлены. Отвод земель производится по решению соответствующих органов местного самоуправления (их администрации).

Субъектами права пользования землями сельскохозяйственного назначения являются также и городские сельскохозяйственные и рыболовецкие организации, товарищества, кооперативы и пр.

Направлением производственной деятельности большинства городских сельскохозяйственных организаций является производство ранних овощей в теплицах и парниках. В силу специфики своей производственной деятельности такие колхозы обычно имеют небольшое количество земли.

Закрепление за городскими колхозами находящихся в их пользовании земель оформляется путем выдачи им документов на право пользования землей.

Землепользование животноводческих товариществ рабочих и служащих является одной из форм коллективного землепользования граждан. Члены товариществ вправе получить земельные участки в собственность или пожизненное наследуемое владение, оставив земли общего пользования за товариществом.

Животноводческие товарищества могут получать в пользование сенокосные угодья, производить в организационном порядке покосы на этих угодьях и распределять сено между своими членами. Они признаются юридическими лицами и имеют свои уставы, утвержденные общим собранием членов товариществ на основе Типового устава животноводческого товарищества рабочих и служащих.

15.12. Право пользования землями особо охраняемых территорий и объектов природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, а также занятыми лесами

В состав земель городов, поселков и сельских населенных пунктов входят также земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, а также занятые памятниками природы, природными парками, национальными парками и дендрологическими парками, ботаническими садами, лесами и используемые для организованного массового отдыха населения и туризма, а также земли с источниками, обладающими природными лечебными факторами и земли, на которых располагаются памятники истории и культуры, музеи-заповедники, музеи-усадыбы.

Любая деятельность на указанных землях, противоречащая их целевому назначению, запрещается, а всякое строительство разрешается по решениям городского, поселкового и сельского органа самоуправления (их администрации).

Земли, занятые лесами, служат целям охраны ландшафтов, растительного и животного мира, сохранения окружающей среды.

Земли, занятые городскими лесами, способствуют улучшению микроклимата, организации отдыха, удовлетворению культурно-эстетических потребностей населения, защите территории от водной и ветровой эрозии.

Лесной кодекс РФ предусматривает деление лесов в соответствии с экономическим, экологическим и социальным значением, их местоположением и выполняемыми ими функциями. Деление лесного фонда производится по группам лесов и разграничения лесного фонда первой группы по категориям защитности (ст. 55 ЛК).

Городские леса относятся к первой, более охраняемой группе. В этих лесах запрещена хозяйственная добыча древесины и допускается лишь вырубка ее в целях ухода, удаления больных и сухостойных деревьев или так называемая санитарная рубка. Иначе говоря, промышленная рубка древесины здесь не производится, а осуществляется только уход за лесом, лесовосстановительные рубки, которые сохраняют и усиливают полезные свойства каждого участка и леса в целом. Размер подобных рубок в каждом отдельном случае должен быть тщательно обоснован. Разрешается также уборка валежника, сухостоя, поврежденных и больных деревьев и другие работы, обеспечивающие защиту от болезней и повреждений.

Руководство ведением лесного хозяйства в городских лесах осуществляется соответствующими органами при городской администрации. Рубки для ухода за лесом, а также некоторые виды побочных пользования в городских лесах производятся с разрешения этих органов.

#### 15.13. Право пользования землями военных объектов и режимных зон

Земли военных объектов и режимных зон предназначены для различных объектов, для размещения которых устанавливается особый режим.

Порядок использования этих земель и режимных зон в пределах городской черты и черты сельских поселений устанавливаются специальными уполномоченными органами.

#### 15.14. Охрана земель поселений

Правовая охрана земель представляет собой совокупность юридических норм, направленных на обеспечение рационального использования земли, сохранение и улучшение ее естественных свойств. Она выражается в нескольких элементах:

1. В существовании правового механизма, обеспечивающего предотвращение нарушений земельного режима. Применительно к градостроительству это выражается, к примеру, в том, что собственнику, владельцу, арендатору или пользователю объекта недвижимости, желающему осуществить застройку земельного участка, строительство, реконструкцию здания, строения и сооружения, благоустройство территории, необходимо получить разрешение на строительство, так как без данного документа указанные выше действия невозможны.

2. Наличие правового механизма, обеспечивающего восстановление нарушенного правового режима земель. Например, сделки с землей, совершенные в нарушение правового режима данной земли, признаются недействительными с момента их совершения.

3. Наличие мер юридической ответственности за нарушение правового режима. В законодательстве выделяется четыре вида ответственности за нарушения земельного законодательства: дисциплинарная, административная, уголовная и имущественная (материальная).

а) Дисциплинарная ответственность. Данный вид ответственности регулируется нормами трудового законодательства. Предусмотрены следующие виды дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, строгий выговор, перевод на нижеоплачиваемую работу и, как крайняя мера, увольнение с работы. Взыскание налагается путем объявления в приказе администрации того предприятия, где работает должностное лицо.

б) Административная ответственность. Она предусмотрена Градостроительным кодексом за правонарушения в области градостроительства. Данный вид применяется в форме денежного штрафа, налагаемого на правонарушителя. Причем в зависимости от вида правонарушения и от лица, совершившего его, размеры штрафа сильно дифференцированы. Так для граждан минимальный штраф – 10 минимальных размеров оплаты труда, максимальный – 30 минимальных размеров оплаты труда; для юридических лиц минимум – 20 минимальных размеров оплаты труда, максимум – 200 минимальных размеров оплаты труда; для должностных лиц Минимальный штраф – 20 минимальных размеров оплаты труда, максимальный – 100 минимальных размеров оплаты труда. Кроме того, в Кодекс об административных правонарушениях Градостроительным кодексом РФ внесены изменения, в частности, в статью 143, которая теперь устанавливает штраф за строительство объектов недвижимости без разрешения на строительство (самовольная постройка). Кроме того, административная ответственность предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства устанавливается Законом РФ «Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в

области строительства» от 17 декабря 1992 года (в ред. ФЗ от 16.11.1997 г.). Под правонарушением в области строительства в этом законе понимается несоблюдение обязательных требований государственных стандартов, технических условий, строительных норм и правил, проектов, других нормативных актов в области строительства и промышленности строительных материалов, влекущее снижение и потерю прочности, устойчивости, надежности зданий, строений, сооружений, их частей или отдельных конструктивных элементов, прочностных параметров производимых строительных материалов, конструкций и изделий, а также действие, нарушающее установленный организационно-правовой порядок строительства объектов и приемки их в эксплуатацию. Дела о правонарушениях, предусмотренных данным законом, рассматриваются органами Государственного архитектурно-строительного надзора Российской Федерации в порядке, установленном главой 21 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

в) Согласно Градостроительному кодексу уголовная ответственность за правонарушения в области градостроительства устанавливается Уголовным кодексом. Однако прямые санкции за данные правонарушения отсутствуют, что является несомненным пробелом в законодательстве.

г) Имущественная (материальная) ответственность состоит в возмещении вреда в полном объеме, причиненного среде жизнедеятельности при осуществлении градостроительной деятельности с нарушением законодательства РФ о градостроительстве. Также в случае причинения вреда гражданам в результате нарушения законодательства РФ о градостроительстве, повлекшего за собой существенное ухудшение среды жизнедеятельности, соответствующие органы государственной власти РФ могут принять решение о компенсации причиненного вреда, в том числе об установлении специальных льгот и пособий. Специальные льготы и пособия устанавливаются для определенных категорий пострадавших граждан. Специальные льготы могут быть установлены в виде предоставления жилых помещений в первоочередном или во внеочередном порядке. Специальные пособия могут выплачиваться на переселение граждан и на минимальное обустройство ими новых мест жительства. Компенсация вреда, причиненного гражданам посредством установления специальных льгот и пособий, не освобождает лиц, виновных в нарушении законодательства РФ, от возмещения причиненного ими вреда.

Подводя итог, можно сказать, что земли поселений одна из важнейших категорий земель в земельном фонде России. Правовой режим этих земель устанавливается устаревшим сегодня Земельным кодексом и принятым в 1998 г. Градостроительным кодексом РФ, который внес ряд новых положений в порядок использования земель поселений. В 1999 году был принят ряд постановлений Правительства РФ, направленных на

регулирование деятельности, связанной с указанными землями. Однако на самом деле не все так радужно. Во-первых, множество нормативно-правовых актов не применяется, так как отсутствуют механизмы реализации данных актов. Во-вторых, производится недостаточная охрана земель поселений. Так, установлены очень низкие штрафы за административные правонарушения; в области уголовного законодательства произошла декриминализация самовольного захвата земли (и, соответственно, самовольного строительства – ст. 199 УК РСФСР 1960 г.) Следовательно, образовался вакуум в законодательстве, который может восполнить только лишь Федеральное Собрание РФ.

Таким образом, хотелось бы отметить, что сейчас существует два направления деятельности: 1) реализация ныне существующих правовых актов; 2) разработка и принятие новых, соответствующих нынешним реалиям нормативно-правовых актов.

#### Контрольные вопросы:

1. Понятие и общая характеристика правового режима использования и охраны земель поселений.
2. Особенности государственного регулирования землями городов и других поселений.
3. Общая характеристика права пользования землями городов.
4. Право пользования землями городской, поселковой и сельской застройки.
5. Право пользования землями общего пользования в городах, поселках и сельских поселениях.
6. Право пользования землями природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения в городах, поселках и сельских поселениях.
7. Право пользования землями, занятыми городскими лесами.
8. Право пользования землями транспорта, связи, инженерных коммуникаций, занятыми зданиями и сооружениями железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, магистралями инженерной инфраструктуры.
9. Право пользования землями сельскохозяйственного использования и другими угодьями в городах, поселках и сельских поселениях.

10. В Чем суть земель поселений ?

## ГЛАВА 16

### ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ТРАНСПОРТА, СВЯЗИ, РАДИОВЕЩАНИЯ, ТЕЛЕВИДЕНИЯ, ИНФОРМАТИКИ И КОСМИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ, ЭНЕРГЕТИКИ, ОБОРОНЫ И ИНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

16.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель специального назначения

Выделение земельного фонда России в отдельные категории осуществляется по их основному целевому назначению. Основным целевым назначением данной категории земель является специальное назначение их для целей, обусловленных располагаемым на этих землях объектом (объектами). Например, расположенное на указанных землях горно-обработывающее предприятие является недропользователем, а значит и земельный участок под ним имеет правовой режим, установленный не только земельным, но и горным законодательством.

В связи с развитием науки, техники, форм хозяйствования появляются новые формы целевого использования земель, неизвестные ранее в сфере землепользования. Так, если в 20-х годах земельному законодательству страны не был известен правовой режим земель воздушного транспорта, не говоря о трубопроводном, и земель космического обеспечения, то современное законодательство содержит упоминание о нем; развитие научно-технического прогресса привело к возникновению таких землепользователей, как атомные электростанции, космодромы, телецентры и др.

В силу этого обстоятельства дать исчерпывающую классификацию видов и форм использования земель данной категории не представляется возможным, поэтому законодатель оставляет перечень их открытым, заканчивая его расширительным термином земель «иного назначения».

Землями промышленности, транспорта и иного специального назначения признаются земли, отведенные в установленном порядке предприятиям, учреждениям и организациям для выполнения соответствующих задач.

Наука земельного права в целях облегчения использования многозначной терминологии данной категории земель разработала удачный термин «земли специального назначения»,\* которым целесообразно пользоваться для удобства изложения учебного материала, подразделяя данные земли на соответствующие разновидности.

\*См., например: Правовой режим земель в СССР. М., 1984. С. 183.

Всем землям (специального назначения) присущи общие и специальные цели использования, которые переплетаются и дополняют друг друга.

Общим признаком всех видов земель данной категории является то обстоятельство, что данные земли выступают в качестве территориального базиса и не являются сельскохозяйственными, т.е. средством производства в сельском хозяйстве. Исключение составляют случаи, когда неиспользуемые земли данного специального несельскохозяйственного назначения предоставляются сельхозпредприятиям и гражданам во временное пользование. В силу этого общее земельно-правовое требование рационального использования данного вида земель проявляется в максимальной экономии земельных площадей при отводе под соответствующие несельскохозяйственные объекты и максимальной рационализации размещения большего количества объектов на меньшей площади.

Субъектами, осуществляющими установленное законом использование данных земель, являются, как правило, предприятия, учреждения и организации, поскольку специальная несельскохозяйственная деятельность гражданам практически не присуща. Например, гражданин не в состоянии осуществлять в одиночку такую деятельность, как производство промышленной продукции, строительство и эксплуатация дороги, автотранспортного предприятия и т. п., данная деятельность осуществляется посредством создания соответствующего предприятия; пусть даже и собственником его является гражданин, владение земельным участком под этим предприятием осуществляется именно данной предпринимательской структурой.

Правовой режим земель специального назначения распространяется и на земли других категорий. В зависимости от нахождения в той или иной категории земли специального назначения имеют определенный правовой статус. Так, если данные земли (например, земли транспорта) проходят по землям сельскохозяйственного назначения (в сельской местности), то они приобретают статус категории земель специального назначения; однако если они проходят по землям населенных пунктов, то трансформируются в новую категорию земель – земли населенных пунктов.

Значительное количество по площади земель, служащих удовлетворению нерастениеводческих целей, находится на землях сельскохозяйственного назначения. В частности земли, занятые трубопроводами, дорогами, разного рода строениями и сооружениями и т. д.

В силу этого в правовом режиме данных земель большое значение имеет регулирование отношений соседства со смежными землепользователями, проявляемое, как правило, через установление особых «буферных» (охранных) зон и особого правового режима, обязательного для всех лиц. Так, в пределах охранных зон линий электропередач запрещается жечь костры, располагать полевые станы, содержать скот, складировать корма, материалы, удобрения и т. п.

Правовой режим данных охранных зон зависит от особенностей объекта, возводимого на землях несельскохозяйственного специального назначения. Так, если на трассах радиорелейных линий охранные зоны создаются с целью, прежде всего, предупреждения их экранирующего действия на распространение волн, то в охранный зоне автомобильных дорог эти зоны служат для препятствования нарушению растительного покрова способами, которые могут привести к образованию оползней, осыпей, селевых потоков, оврагов и т. п.

Действие правового режима земель специального назначения распространяется только на те земельные участки, которые предназначены для непосредственного обслуживания нужд, обусловленных эксплуатацией и развитием соответствующего несельскохозяйственного объекта. Поэтому нельзя отнести к данным землям, к примеру, земли, отведенные промышленному предприятию в поселении для жилищного строительства своих работников.

Земли специального назначения имеют две основные формы: в виде компактных либо разрозненных земельных участков и «ленточную». К первым относятся земельные участки под предприятиями, учреждениями, организациями, станциями железных дорог и т. п.; ко вторым – земли под автомобильными, железными дорогами, под трубопроводным транспортом и т. п.

Земли под предприятиями, являющимися источником повышенной опасности, подлежат огорожению, поскольку владелец такого источника несет ответственность за причинение им вреда и при отсутствии своей вины в этом. Ленточные же земельные участки (линейные сооружения), хотя и являются потенциальным источником повышенной опасности (автомобильные, железные дороги), огорожению не подлежат, поскольку это ограничило бы доступ людей в места, где допускается общее землепользование (местонахождение, проезд людей, проход к нужным

объектам и т.п.). Исключение составляет снегозаградительное ограждение, допускаемое в зимнее время на низинных участках автомобильных и железных дорог.

На правовой режим земель специального назначения влияют следующие обстоятельства:

1) объект, под который предоставлена земля специального назначения. Так, горнодобывающее предприятие, для которого отводится земельный участок, обуславливает особый горно-земельный правовой режим на данном участке, выражающийся в обеспечении не только рационального использования земельного участка, но и экологически правильной добычи полезных ископаемых, складирования выработанных горных пород, для чего выделяются специальные места, безопасные для окружающей природной среды и населения и т. п.;

2) правовой статус субъектов, использующих земельный участок специального назначения. Например, если использование земель осуществляет железнодорожная транспортная организация, то порядок использования земли урегулирован не только действующим земельным законодательством, но и специальным, распространяющимся на данных субъектов. Использование подъездных железнодорожных путей, к примеру, осуществляется в соответствии с требованием Федерального закона «О федеральном железнодорожном транспорте»,\* «Транспортного устава железных дорог РФ» от 8 января 1998 г.\*\* и др.;

\*СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3505.

\*\*СЗ РФ. 1998. №2. Ст. 218.

3) особенности земель, на которых распространяется режим специального назначения. Если, к примеру, под земли железнодорожного транспорта предоставлена холмистая местность, по низине которой проходит железнодорожная ветка, то в целях предотвращения снежных заносов землепользователи вправе осуществлять в зимнее время специальное ограждение для снегозадержания. Подобного ограждения нельзя делать на возвышенных местах, поскольку это будет необоснованным препятствием для переходов или проездов людей;

4) обстановка, которая сложилась в данной местности. Так, при введении в данной местности военного положения управление делами на

специальных несельскохозяйственных объектах переходит к местным военным властям; при введении чрезвычайной экологической ситуации осуществляется прекращение или приостановление деятельности данных объектов, если они отрицательно или неблагоприятно влияют на окружающую среду, на здоровье человека и на его генетический фонд; при придании данной местности статуса зоны экологического бедствия допускается лишь деятельность тех несельскохозяйственных объектов, которая связана с обслуживанием проживающего на данной территории населения (железнодорожный, автомобильный транспорт, предприятия пищевой промышленности), деятельность же остальных приостанавливается и т. п.

Содержание прав и обязанностей субъектов на всех землях специального назначения сводится к следующему:

1) строго целевое использование данных земельных участков. Эти земли, к примеру, нельзя использовать для жилищного и дачного строительства, предпринимательской деятельности, не имеющей отношения к энергетике.

Исключением из этого правила могут служить обстоятельства, предусмотренные действующим земельным законодательством или особо оговоренные в целевом назначении указанного земельного участка. Например, право использовать для сенокосения полосы отвода автомобильных и железных дорог; право отвода в полосах железных дорог служебных наделов и других земельных участков;

2) рациональное использование земельных участков специального назначения, выражающееся в том, что:

а) при отводе данных участков для возведения объектов должна быть обеспечена максимальная экономия земельной площади под возводимый объект, которая достигается путем:

введения нормативов (норм отвода) для типичных объектов. Например, размеры полос отвода для автомобильных и железных дорог;

технико-экономического обоснования размеров отвода в проектной документации, где сделан обоснованный технико-экономический расчет рациональной потребности в земельной площади;

б) при организации территории должно обеспечиваться рациональное размещение элементов соответствующего объекта. При этом рациональная Организация территории предприятий является обязательным условием охраны труда (ст. 140 Кодекса законов о труде РФ);

в) каждый субъект земельных правоотношений, которому предоставлены земли специального назначения, обязан осуществлять ее благоустройство, озеленение и другие мероприятия;

3) охрана земель сельскохозяйственного назначения. Каждый объект, возводимый на землях специального назначения, поскольку значительная часть этих земель расположена в сельской местности, должен отвечать требованиям безопасности для сельскохозяйственного производства. В частности, запрещается ввод в эксплуатацию промышленных и иных объектов, не обеспеченных современными технологиями, сооружениями и установками по очистке, обезвреживанию и утилизации вредных отходов, выбросов и сбросов до уровня предельно допустимых нормативов (п. 1 ст. 44 Закона «Об охране окружающей природной среды»).

Охрана земель сельскохозяйственного назначения осуществляется уже в ходе отвода земель для несельскохозяйственных нужд, при котором соблюдаются правила:

а) пригодные для нужд сельского хозяйства земли должны отводиться в первую очередь в сельскохозяйственное использование, а для специального несельскохозяйственного использования должны отводиться земли либо непригодные для сельского хозяйства, либо угодья худшего качества;

б) неиспользуемые земли специального назначения субъекты данного вида землепользования передают гражданам и сельскохозяйственным организациям и предприятиям во временное пользование. Иначе говоря, даже при изъятии земель сельскохозяйственного назначения закон предоставляет возможность обеспечивать приоритет сельскохозяйственных целей при любых возможностях для этого, которые возникают в ходе хозяйственной эксплуатации земель;

4) охрана окружающей среды. Предприятия любой формы собственности, производственного профиля и характера деятельности, а также граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность, обязаны принимать эффективные меры по соблюдению технологического режима и выполнению требований по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды. В этих целях они обязаны обеспечивать соблюдение установленных нормативов качества окружающей природной среды на основе соблюдения экологически безопасных технологий и работ, надежной и эффективной работы очистных сооружений, обеззараживания и утилизации отходов с обязательным проведением мероприятий по охране и воспроизводству природных ресурсов (п. 1–5 ст. 45 Закона «Об охране окружающей природной среды»);

5) охрана самих объектов, для которых отведены земли специального несельскохозяйственного назначения, от нарушений со стороны соседствующих объектов и соседних землепользователей. С этой целью применяется введение охранительных зон со специальным режимом, которые:

а) остаются в границах прежних пользователей, находящихся по соседству, не подлежат изъятию у них;

б) наделяются особым режимом использования, направленным на обеспечение нормальной уставной производственно-хозяйственной деятельности объектов, находящихся на землях специального назначения;

в) служат своего рода «буфером», предотвращающим отрицательное воздействие как от соседних землепользователей на земли специального назначения, так и в обратном направлении. Например, полосы отвода автомобильных дорог не только обеспечивают отдаление сельскохозяйственной деятельности на соседних полях от дороги, гарантируя безопасность движения на ней (от пасущегося скота, к примеру), но и обеспечивают экологическую безопасность для сельского хозяйства (травяной покров вблизи дорог, зараженный вредными веществами от выхлопных газов, вреден и опасен для скота в качестве корма).

Общий правовой режим земель специального назначения, присущий всем видам входящих в состав этих земель землепользованию, действует на каждом из этих видов землепользования в преломлении к специальному режиму, установленному законом для земель промышленности, связи, транспорта и др.

Рассмотрим его подробнее применительно к отдельным видам этих земель.

16.2. Особенности правового регулирования использования отдельных видов земель специального назначения

Перечисленные ниже особенности присущи каждому из рассматриваемых видов использования земель специального назначения, что и побудило законодателя выделить эти виды в земельном законодательстве.

В отношении тех видов использования данных земель, которые законодателем не упомянуты, действует общий режим земель специального назначения. Например, в отношении земель атомных электростанций; земель ядерных полигонов и др.

Особенности в правовом режиме земель, составляющих категорию земель специального назначения, обусловлены наличием, наряду с общими, целями особыми, отличающимися от общих, что и является определяющим в их специальных режимах.

Рассмотрим каждую из особенностей этих режимов по отдельности.

1. Особенности правового режима земель промышленности, энергетики и недропользования. К землям промышленности, энергетики и недропользования относятся земельные участки, занятые производственными и административными зданиями и строениями, тепловыми, атомными станциями, тепло- и гидроэлектростанциями, линиями электропередачи, подъездными путями, прирельсовыми складами и перевалочными базами, инженерными коммуникациями, месторождениями полезных ископаемых и другими объектами, используемыми для нужд промышленности, энергетики и недропользования.

Размеры земельных участков для указанных целей определяются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами или проектно-технической документацией.

Предоставление земельных участков для разработки полезных ископаемых осуществляется после оформления в установленном порядке прав на пользование недрами и восстановления земель согласно утвержденному проекту рекультивации на ранее отработанных площадях в установленные сроки.

Под промышленными предприятиями, как основными субъектами земельных правоотношений на землях специального назначения, понимаются предприятия, обязательным элементом деятельности которых является переработка сырья или разработка недр.

В силу этого промышленные предприятия можно подразделить на горнодобывающие и не относящиеся к таковым. Однако всем им присущи особенности в правовом режиме использования земель, выражающиеся в том, что:

а) поскольку деятельность предприятий представляет собой источник повышенной опасности для окружающих, при размещении предприятий, а также сооружений и иных объектов, составляющих элементы этого предприятия, применяется предварительный разрешительный порядок строительства этих объектов. В частности, определение мест строительства производится в соответствии со ст. 41 Закона об охране окружающей природной среды и ст. 11 Закона о санитарно-эпидемиологическом

благополучии населения при наличии положительного заключения специально уполномоченных на то органов в области охраны окружающей природной среды, санэпиднадзора и решения органов местного самоуправления;\*

\*См.: Постановление Федерального горного и промышленного надзора России (Госгор-технадзора России от 6 ноября 1998 г. № 64 «Об утверждении правил экспертизы промышленной безопасности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 35-36. С. 19.

б) в связи с тем, что строительство и размещение предприятий затрагивает интересы населения, в необходимых случаях предварительное решение о строительстве должно быть основано на разрешении населения, которое принимается на референдуме или по результатам обсуждения п. 2 ст. 41 Закона об охране окружающей природной среды);

в) поскольку обычным (естественным, эмпирическим) способом определить степень экологической, социальной и иной опасности от размещения предприятия невозможно, проекты строительства и размещения предприятий должны проходить государственную, а при необходимости и общественную экспертизу (п. 2 ст. 42 Закона об охране окружающей природной среды);

г) экологическая и социальная безопасность предприятия обеспечивается утвержденными в установленном законом порядке природоохранительными, санитарными, строительными нормами и правилами, а также правилами, обеспечивающими необходимую охрану труда. Поэтому строительство предприятий и всех его элементов-сооружений должно осуществляться в точном соответствии с этими правилами (п. 1 ст. 43 Закона об охране окружающей природной среды, ст. 14 Кодекса законов о труде РФ).

Если же возникает потребность в изменении утвержденного проекта строительства предприятия или стоимости проектных работ, то это изменение не должно осуществляться в ущерб требованиям экологической безопасности (п. 2 ст. 43 Закона об охране окружающей природной среды).

Перечисленные требования закона к размещению и строительству предприятий обеспечены к исполнению существенными правовыми мерами; если они нарушаются, то это влечет за собой приостановку работ с

одновременным прекращением их финансирования соответствующими учреждениями банка (п. 4 ст. 43 указанного Закона).

Эти требования закона должны быть выполнены полностью, поскольку п. 2 ст. 44 указанного закона запрещает ввод в эксплуатацию предприятия, если выполнены не все работы, предусмотренные проектом, которые должны обеспечить экологическую безопасность деятельности предприятия.

Земли, предоставленные для разработки недр. Правовой режим использования недр, а также земель, предоставленных для разработки недр регулируется Федеральным законом «О недрах» от 21 февраля 1992г. (в редакции от 8 февраля 1995г.),\* федеральными законами и другими нормативно-правовыми актами РФ и ее субъектов.

\*СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823 и в редакции от 2 января 2000 г. (СЗ РФ, 2000. № 2. Ст. 141). См. также Федеральный закон РФ от 10 февраля 1999 г. «О внесении в законодательные акты РФ изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона,\* О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 879.

Земельное законодательство взаимодействует с международным, гражданским, административным, финансовым, санитарным и другим законодательством.

Трудно представить, что пользование недрами возможно без занятия соответствующего земельного участка. Необходимость в земельном участке возникает только в связи с тем, что в пользование предоставляются недра для тех или иных нужд. Без получения земельного участка Право пользования недрами практически не может быть реализовано. Землепользование служит тому, чтобы создать условия для Осуществления права пользования недрами.

Особенностью земель, предоставленных для разработки недр, является то, что они не отнесены к самостоятельной категории земельного фонда

России, не ограничиваются от других земель по непосредственному целевому назначению.

Земли, предоставленные для разработки недр, отнесены к землям специального назначения (промышленности, транспорта, связи и иного назначения). Поэтому на них распространяются общие положения, определяющие правовой режим этой категории земель. Однако указанные

земли имеют значительную специфику в правовом режиме, которая определяется особенностью недр как самостоятельного объекта права федеральной собственности Российского государства.

В соответствии со ст. 6 закона «О недрах» в состав земель для пользования недрами входят:

- 1) земельные участки для регионального геологического изучения недр.
- 2) земли, используемые для геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых;
- 3) земли для проведения разведки и добычи полезных ископаемых и для использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;
- 4) земли, предоставленные для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- 5) земли, предоставленные для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение;
- 6) земли, предоставленные для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Определенные особенности в правовом режиме указанных земель обусловлены двойной формой эксплуатации природопользования: землепользованием и недропользованием, то есть совместным с земельно-горным правовым регулированием. Недропользование в этом случае является основным, ведущим по отношению к землепользованию. Необходимость в земельном участке возникает только в связи с тем, что в пользование предоставляются недра для тех или иных нужд, то есть землепользование служит тому, чтобы создать условия для осуществления права недропользования.

Правовой режим земельных участков, предоставленных для недропользования, характеризуется целым рядом специфических особенностей, которые обусловлены основаниями возникновения прав на земельные участки, когда в соответствии с лицензией недропользователь получает участок недр в виде горного отвода, который является основанием для земельного отвода.

Горный отвод предоставляется органами Госгортехнадзора для не общераспространенных полезных ископаемых или органами исполнительной власти субъектов РФ для общераспространенных полезных ископаемых.

Пользование землей и пользование недрами связаны самым тесным образом, хотя их зависимость в разных ситуациях неодинакова. В одних случаях, пользование земельным участком является лишь предпосылкой, необходимым условием для осуществления права недропользования. Так, горнодобывающее предприятие не может быть сооружено и нормально функционировать без занятия определенного земельного участка. Данное предприятие является прежде всего пользователем недр. Землепользование в этом случае по отношению к пользованию недрами, хотя и является самостоятельным, но носит как бы подчиненный, вспомогательный характер. С другой стороны, когда собственник земельного участка может выступать в качестве пользователя недр: например, согласно ст. 18 Закона «О недрах» юридические лица и граждане имеют право использовать для нужд своего хозяйства имеющиеся на предоставленном им земельном участке общераспространенные полезные ископаемые без получения горного отвода. В этом случае право пользования недрами представляет собой по существу элемент содержания права землепользования.

После отвода земельного участка в натуре (на местности), государственной регистрации земельного участка в регистрационной палате по месту его нахождения и получения лицензии право недропользования считается возникшим для его осуществления.

Предоставление земельного участка в пользование недропользователям – процесс, состоящий из ряда установленных в законе процедур (стадий):

получение лицензии (разрешения), дающей право на предоставление недр в пользование; выделение горного отвода для реализации поставленной цели; предоставление земельного отвода; государственная регистрация земельного участка.

Размеры земельных участков для пользования недрами законом не определены. Их размер определяется проектом и всей проектно-технической документацией. Особенность состоит в том, что земля при разработке недр необходима не только для добычи полезных ископаемых, но и для ведения работ, земельные участки делятся на безусловно и условно необходимые.

Безусловно необходимыми признаются такие участки, без которых ведение работ становится или вовсе невозможным, или экономически нецелесообразным, или не соответствующим техническим нормам ведения горных работ. Условно необходимые участки – это участки, которые есть или их нет и это не влечет за собой невозможности ведения горных работ.

В преамбуле Закона РФ «О недрах» сказано, что недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии

– ниже земной поверхности дна водоемов и водотоков, простирающихся до глубины доступных для геологического изучения и освоения.

Недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являющиеся государственной собственностью, объединены в Государственный фонд. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов.

Государственный фонд недр составляют используемые участки, представляющие собой как для используемых частей в пределах территории РФ, ее континентального шельфа,\* находящегося в исключительной собственности РФ, так и исключительной экономической зоны РФ.\*\*

\*См.: Федеральный закон РФ «О континентальном шельфе РФ» № 187. Принят Госдумой 25 октября 1995г. ( в ред. От 10 февраля 1999г.) – СЗ РФ 1999. № 49. Ст. 4694.

\*\*См.: Федеральный закон РФ от 17 декабря 1998г. «Об исключительной экономической зоне РФ». СЗ РФ 1998. № 51. Ст. 6273., а также Указ Президента РФ от 5 мая 1992г. «Об охране природных ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и экономической зоны РФ».

Субъектами пользования недрами могут быть субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств, если это не противоречит закону. Однако наряду с ними, субъектами недропользования могут быть кооперативные организации, акционерные общества и другие структуры. В отдельных случаях субъектами недропользования могут быть только государственные предприятия, например, для добычи радиоактивного сырья.

Добыча не общераспространенных полезных ископаемых может быть только промышленная, она называется горным промыслом и может производиться как государственными, так и частными предприятиями.

Горнодобывающими предприятиями могут быть комбинаты, шахты, разрезы и др. Их строительство осуществляется на основании лицензии.

Пользование недрами бывает срочным и бессрочным. Для геологического изучения недр предоставляются на срок до 5 лет, для добычи полезных ископаемых и в целях не связанных с добычей – до 20 лет, а при совмещении указанных видов недропользования – до 25 лет (ст. 10 Закона «О недрах»).

Пользование недрами является платным, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Виды платежей: 1) сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензии; 2) платежи за пользование недрами; 3) отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы; 4) акцизы.\*

\*См.: постановление Правительства РФ от 28 октября 1992г. «Об утверждении Положения о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна». САПП РФ 1992. № 18. Ст. 1466., а также Инструкцию Минфина РФ и др. ведомств от 4 февраля 1993г. «О порядке и сроках внесения в бюджет платы за пользование недрами». Налоги и сборы. 1993. № 22. С. 236., см. также Указ Президента РФ от 14 августа 1992 г. «О введении акцизного сбора с пользователей недр на территории РФ». ВСНД. 1992. №34 Ст. 1993.

Пользователям недр необходимо помнить о том, что после окончания работ, связанных с недропользованием, участки, отведенные в пользование, будут возвращены прежним пользователям земли, а значит, в обязанность субъектов недропользования входит приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для последующего использования (рекультивация земель).\*

\*Постановление Правительства РФ от 23 февраля 1994г. «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы». САПП РФ 1994. № 10. Ст. 779.

Государственное регулирование недропользования и предоставления земельных участков для этих целей осуществляют: Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти РФ и ее субъектов, Государственный комитет РФ по земельной политике, органы государственного экологического контроля и надзора за недропользованием и их территориальные органы, Министерство природных ресурсов РФ и др.

Задачей государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр установленного порядка пользования недрами, законодательства, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности.\*

\*См.: постановление Правительства РФ от 2 февраля 1998г. № 132, которым утверждено Положение «О государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной» СЗ РФ 1998. № 6. Ст. 756.

Задачей же государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр законодательства, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую среду, а также охране недр.

Основными пользователями недр в РФ являются горнодобывающие предприятия и предприятия нефтяной и газовой промышленности, которые имеют специфические особенности в правовом режиме предоставленных им земельных участков для целей недропользования.

Право пользования недрами может быть приобретено пользователем недр на основании совместного решения федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального подразделения и органа исполнительной власти субъекта РФ по результатам конкурса или аукциона и по другим основаниям (ст. 10. 1. Закона «О недрах»).

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, которая является документом, удостоверяющим право ее владельца пользования участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока или соблюдения им заранее оговоренных условий.

Получение лицензии является основанием для получения горного отвода и предварительного согласия компетентного земельного органа или собственника земельного участка на отвод соответствующего земельного участка и получения соответствующего документа, удостоверяющего права недропользователя на предоставленный земельный участок.

Размеры горного отвода должны соответствовать производственной мощности и сроку действия соответствующего предприятия. Размеры же земельного участка вовсе не обязательно должны соответствовать площади поверхности над горным отводом.

Специфика предоставляемых земельных участков для недропользования выражается в том, что:

1. строительство горнодобывающих и других предприятий осуществляется на основании лицензии, в соответствии с которой будущему предприятию выдается горный отвод, при определении границ данного отвода учитываются размеры участка недр, определяющие объект пользования и зоны влияния работ, связанных с использованием недрами;

2. предприятие, являющееся пользователем недр, получившее горный отвод, имеет исключительное право осуществлять добычу полезных ископаемых в границах горного отвода в соответствии с представленной лицензией. Любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия данного предприятия;

3. деятельность специального предприятия лимитируется целым рядом факторов:

а) соображениями национальной безопасности, в интересах которой может ограничиваться пользование отдельными участками недр (ст. 8 указанного закона);

б) интересами жизни и здоровья людей, национальной безопасности и охране окружающей среды, вследствие которых может полностью запрещаться пользование недрами на территориях пригородных зон, объектов промышленности, транспорта, связи; может быть частично или полностью запрещено в случаях, если это пользование может создать угрозу

жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде;

в) статусом особо охраняемых территорий, на которых пользование недрами производится в соответствии с этим статусом;

г) особенностью добываемого из недр сырья и захоронения радиоактивных отходов и токсических веществ;

д) площадями залегания полезных ископаемых. Например, проектирование необходимых для специальных предприятий хозяйственных объектов разрешается только после получения данных об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки; самовольная застройка площадей полезных ископаемых влечет за собой административную ответственность в виде штрафа, налагаемого на виновных должностных лиц (ст. 55 КоАП).

Горнодобывающие и другие специальные предприятия-недропользователи обязаны обеспечить наиболее полное извлечение из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов (п. 5 ст. 23 Закона «О недрах»). Выборочная отработка богатых участков месторождений, приводящая к необоснованным потерям балансовых запасов полезных ископаемых, сверхнормативные потери и сверхнормативное разубоживание полезных ископаемых при добыче также караются в административном порядке (ч.2. ст. 55 КоАП).

3. Особенности правового режима земель транспорта.\* Землями транспорта признаются земельные участки, предоставленные предприятиям, учреждениям и организациям железнодорожного, автомобильного, воздушного, водного и трубопроводного транспорта для осуществления возложенных на них специальных задач по эксплуатации, содержанию, строительству, реконструкции, ремонту, развитию и строительству разного рода зданий и сооружений и других объектов транспорта. К ним относятся земли, находящиеся под автомобильными, железными дорогами, под трубопроводными и иными транспортными магистралями, а также земельные участки, занятые предприятиями транспорта: автотранспортными, вагонными и иными депо, автовокзалами, администрацией железных дорог, железнодорожными вокзалами и т. п.

\*См.: Федеральный закон «О федеральном железнодорожном транспорте», принятый Государственной Думой 20 июля 1995 г. // СЗ РФ, 1995. № 35. Ст. 3505, ст. 2, 5, 6, 20, а также Федеральный закон РФ

«Транспортный устав железных дорог Российской Федерации», принятый Госдумой 19 декабря 1997 г., подписанный Президентом 8 января 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 218; Указ Президента РФ от 27 июня 1998 г. «О придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3065. См. также Приказ Министра путей сообщения РФ от 15 мая 1999 г. «Об утверждении Положения о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог» (Российская газета. 1999. 17 августа).

В отдельных случаях транспортные предприятия могут осуществлять как землепользование, так и недропользование. Например, метрополитены, станции которых находятся на поверхности земли, а сами магистрали – в недрах земли, под ее поверхностью; трубопроводный транспорт, проложенный под землей, с охраняемыми зонами на поверхности земли.

Правовой режим таких видов транспорта и земель, занимаемых ими, регулируется нормами земельного и горного законодательства, что накладывает определенную специфику.

Поскольку земли транспорта в подавляющем большинстве представляют собой «ленточное» землепользование, то есть протяженное на значительные расстояния, при этом автотранспортные и железнодорожные средства являются источником повышенной опасности, которые, подобно машинам и механизмам предприятий, невозможно спрятать за высокими заборами, особое внимание уделено правовому режиму охранных зон и охране транспортных магистралей.

В этом охранительном режиме выделяются следующие основные направления:

а) запреты совершать переходы, переезды, перевозки имущества и другие пересечения в неустановленных для этого участках дорог. Например, наказывается в административном порядке нарушение правил проезда гужевым транспортом и прогона скота через железнодорожные пути (ст. 103 КоАП);

б) запреты осуществлять производственно-хозяйственную деятельность в охранительных полосах транспортных магистралей. Наказывается, в частности, выпас скота вблизи от железнодорожных путей (ст. 103 КоАП), распашка участков, покос травы и повреждение насаждений, снятие дерна и выемка грунта в полосе отвода автомобильной дороги без

согласования с дорожными органами (ст. 132 КоАП), возведение в зонах охраны трубопроводов любых построек и сооружений (ст. 135 КоАП) и др.;

в) запреты совершать иные действия, могущие нанести вред использованию транспортных средств. Например, наказуемо устройство в районе аэродрома объектов, способствующих массовому скоплению птиц, опасных для полетов воздушных судов (ст. 105 КоАП), т.е. устройство свалок, мест сбора пищевых отходов и т. п.;

\*См.: Воздушный кодекс РФ, принятый Госдумой 19 февраля 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

г) установление обязанностей для ответственных лиц по содержанию транспортных магистралей и охранных зон под страхом ответственности за их неисполнение. Так, подлежат административному наказанию виновные должностные лица за невыполнение обязанностей по устройству, ремонту и регулярной очистке пешеходных дорожек и переходных мостиков, по содержанию в технически исправном состоянии и чистоте выездов или подъездных путей на автомобильную дорогу общего пользования, включая переездные мостики (ст. 133 КоАП);

д) установление ответственности за определенные виды поведения в зоне транспортных магистралей. Например, подлежат административному наказанию такие нарушения, как повреждение дорог, железнодорожных переездов, других дорожных сооружений или технических средств регулирования дорожного движения, также умышленное создание помех для дорожного движения, в том числе путем загрязнения дорожного покрытия (ст. 131 КоАП).

4. Особенности правового режима земель связи, радиовещания, телевидения и информатики. Земельные участки данного вида хозяйственных объектов можно подразделить на три основных вида: земельные участки, занятые под служебными зданиями и предприятиями связи, радиовещания, телевидения и т. п.; земельные участки, занятые под опорами воздушных линий связи; земельные участки, под которыми находятся подземные кабельные сети и которые являются охранной зоной для последних.

Если к служебным зданиям и предприятиям линий связи предъявляются обычные требования (ограждение от доступа посторонних лиц, благоустройство территории, рациональная ее организация и т. п.), то к

линейным сооружениям есть особые требования, которые сводятся к следующему:

1) обеспечение охранных зон подземных кабелей, которые должны быть отмечены установленными знаками на местности. В данной зоне запрещается без письменного согласия организаций, в ведении которых находятся линии связи, и радиофикации осуществлять земляные работы, в том числе строительные, монтажные, взрывные и т.п. на глубине более 0,3 метра, а также планировку грунта при помощи бульдозеров и экскаваторов, проводить геологосъемочные, поисковые, геодезические и другие изыскательские работы, связанные с устройством скважин, шурфов и взятием проб грунта, производить посадку деревьев, располагать полевые станы, содержать скот, устраивать проезды и стоянки транспорта и т. п.

Нарушение правил охраны линий и сооружений связи наказывается в административном порядке (ст. 139 КоАП), а если это нарушение повлекло за собой повреждение кабельной линии междугородной связи с перерывом связи, то наказание наступает в уголовном порядке;

2) обязанность всех субъектов земельных правоотношений осуществлять все зависящие от них меры по обеспечению нормального функционирования линий воздушной связи и охраны кабельных подземных линий. В частности, прокладка воздушных и кабельных линий может быть осуществлена по любым участкам, принадлежащим любым организациям и гражданам, независимо от формы собственности и характера деятельности; лица, владеющие земельными участками, по которым проложены воздушные или подземные кабельные линии связи, обязаны допускать владельцев линий связи для ремонта и обслуживания данных коммуникаций;

3) в отличие от земель транспорта, в которых значительный удельный вес занимает «ленточное» землепользование, земли связи под коммуникациями бывают двух вариантов: совокупность мелких участков под опорами линий электропередач (телефонной и др. связи), разбросанные по значительной территории, и «ленточные» охранные территории подземных кабелей, которые не изымаются у прежних землепользователей, обозначаются на местности установленной формы знаками и используются с ограничениями, предусмотренными законом;

4) в отличие от «ленточных» земель транспорта, дорожные коммуникации которых прокладываются из соображений доставки грузов и людей к определенным пунктам, линии связи (как воздушные, так и подземные) должны прокладываться путем преимущественного совмещения с имеющимися другими коммуникациями. Например, прокладка воздушных линий по сельскохозяйственным угодьям осуществляется в крайнем случае,

если совмещение данных линий с дорогами и другими коммуникациями становится экономически ущербным для предприятий связи;

5) при прокладке воздушных и кабельных линий по землям лесного фонда, покрытых лесом, охранная зона данных коммуникаций обязательно проходит по создаваемым просекам, которые обеспечивают доступ к данным линиям и безопасность для них в случаях стихийных бедствий (например, сильных ураганов, сопровождающихся повалом деревьев и т. п.).

При этом создание данных просек может осуществляться без согласования с органами, осуществляющими управление лесным хозяйством, поскольку такие действия предусмотрены законом.

5. Особенности правового режима земель обороны, безопасности и космического обеспечения.\* К землям обороны, безопасности и космического обеспечения относятся земли, предоставленные для размещения и постоянной деятельности войсковых частей, образовательных учреждений, реализующих военные профессиональные образовательные программы, предприятий, учреждений и организаций федеральных органов исполнительной власти, выполняющих задачи по обороне, безопасности и космическому обеспечению. Режим использования указанных земель в части соблюдения требований к обеспечению безопасности населения устанавливается по согласованию с соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, которые вправе передавать земельные участки, предоставленные для указанных нужд и неиспользуемых в настоящее время в срочное пользование гражданам и юридическим лицам для сельскохозяйственного использования. Указанные земли предоставляются для размещения и постоянной деятельности войсковых частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Вооруженных Сил РФ, войск других министерств и ведомств, выполняющих задачи в области обороны и безопасности, установленные законодательством РФ. Субъектами, осуществляющими использование данного вида земель, являются учреждения, предприятия, организации и военно-учебные заведения Министерства обороны РФ, Министерства внутренних дел РФ и Федеральной службы безопасности, Федеральной службы железнодорожных войск РФ и др.

\*См.: Ст. 1 и 6 Федерального закона «Об обороне», принятого Государственной Думой 24 апреля 1996 г.//СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

Специальное несельскохозяйственное назначение этих земель осуществляется с учетом целей и задач, определенных для подразделений указанных ведомств, которые закреплены в следующих актах:

1) в Положениях о соответствующих министерствах и ведомствах (Министерстве обороны РФ, Министерстве внутренних дел РФ и др.), Так, если воинские части МО РФ предназначены для обеспечения обороны и безопасности страны, то подразделения МВД РФ – обеспечения внутреннего правопорядка.

В целом данные министерства и ведомства имеют схожие силовые функции. Например, как воинская стрелковая часть занимается обеспечением надлежащей боевой подготовки на случай военных действий, так и подразделения ОМОНа поддерживают свою боеготовность на случай активизации внутреннего преступного элемента в стране; как НИИ МО РФ занимаются научным обеспечением боеготовности армии, так и НИИ МО РФ обеспечивают научную базу для эффективной работы полиции и других подразделений.

Вместе с тем у данных министерств различные по своим направлениям задачи: если МО РФ выполняет общую, функцию безопасности страны, то МВД РФ – специальную, в которой значительный удельный вес принадлежит не столько воинским формированиям (подразделениям внутренних войск МВД), сколько специальным учреждениям (например, исправительным: колониям, тюрьмам и т. п.);

2) в ведомственных приказах указанных министерств и ведомств, которыми для субъектов земельных отношений – воинских частей – определены общие и специальные задачи.

Использование земель специального назначения воинскими частями можно подразделить на общее и специальное. Так, использование земель воинскими частями под устройство военных аэродромов, размещение казарм, полигонов для стрельб и др., вытекающее из главной цели деятельности воинской части, следует отнести к общему виду землепользования этой части; размещение же подсобных сельских хозяйств, предназначенных для дополнительного обеспечения питанием личного состава частей, следует отнести к специальному землепользованию.

Особенностью использования земель воинскими частями является документальное оформление землепользования, в котором информация по определению внутренней структуры организации этого землепользования относится, как правило, к числу секретной, и открытую информацию представляет собой лишь конфигурация внешних границ землепользования воинской части.

Некоторые подразделения, выполняющие специальные задачи, могут быть субъектами землепользования на других землях специального несельскохозяйственного назначения. Так, воинские железнодорожные части (подразделения железнодорожных войск) осуществляют использование земель транспорта на соответствующих территориях, что находится в сфере правового регулирования по использованию данных земель.

Подразделения МВД РФ, выполняющие специальные задачи, могут наряду с правом специального несельскохозяйственного использования, осуществлять другие виды природопользования. Например, исправительно-трудовые учреждения (колонии различных режимов для заключенных), являясь субъектами землепользования, осуществляют некоторые виды лесопользования (рубка леса силами содержащегося в них контингента), недропользования (добыча руды полезных ископаемых) и т. п.

В результате их деятельность регулируется комплексом правовых норм (земельных, горных, лесных и т. п.).

Независимо от видов задач и функций, которые возложены на субъектов земельных правоотношений – воинские части, они должны выполнять общие задачи, поставленные перед всеми землепользователями:

обеспечение рационального использования и охраны почв; борьба с сорняками, эрозионными и иными неблагоприятными процессами, повышение плодородия почв и т. п.

На землях, предназначенных для нужд обороны страны, могут устанавливаться запретные зоны вокруг размещаемых воинских частей.

Данные зоны, если они являются внешними (т. е. установлены за пределами землепользования воинской части), остаются в пользовании смежных землепользователей. Внутренние же зоны (устанавливаемые на территории воинских частей) находятся в использовании последних.

Режим граждан и организаций во внешних запретных зонах определяется командованием части. В необходимых случаях он регулируется соответствующими приказами и инструкциями министерств и ведомств и обязателен для всех без исключения лиц, за исключением специальных оговорок.

Если земли обороны находятся в других категориях земель (на землях населенных пунктов, на землях лесного фонда, на землях водного фонда и др.), то правовое регулирование использования земель обороны осуществляется с учетом режима данных земель. Так, устройство полигонов

в лесах должно осуществляться с соблюдением правил противопожарной безопасности, установленных для лесных массивов.

Как и другие землепользователи на землях специального землепользования, воинские части как субъекты земельных правоотношений вправе предоставлять другим организациям и гражданам неиспользуемые земли для ведения сельского хозяйства, однако при условии, что такое предоставление не будет проведено в ущерб государственной и служебной тайне, если режим таковой присущ данной воинской части.

При необходимости для проведения учений и других мероприятий, связанных с нуждами обороны и безопасности, земельные участки временно используются по договорам с землепользователями.

В соответствии со ст. 18 Закона РФ от 20 августа 1993 г. «О космической деятельности»\* с изменениями, внесенными Федеральным законом от 29 ноября 1996 г.,\*\* выделение земельных участков и использование их под объекты космической инфраструктуры и прилегающие к ним зоны отчуждения осуществляются в соответствии с земельным законодательством.

\*Российская газета. 1993 г. 6 октября.

\*\*СЗ РФ. 1996. № 50. Ст. 5609.

6. Особенности правового режима иных земель специального назначения. В земельном законодательстве не отработан должным образом правовой механизм регулирования режима некоторых специальных несельскохозяйственных видов использования земель. В частности, землепользование атомных электростанций, в прилегающих местностях к которым должен осуществляться специальный режим обеспечения радиационной безопасности; землепользование полигонов по испытанию ядерного и иного оружия и др.

По своим особенностям данный вид землепользования можно отнести к рассмотренной выше классификации (правовому режиму земель промышленности, транспорта, связи и т. п.).

Вместе с тем, с развитием производительных сил общества возникающие вновь виды использования земель порождают неизвестную

ранее специфику, которая должна находить свое отражение в правовом регулировании нарождающихся новых земельных отношений.

Контрольные вопросы:

1. Какой главный критерий положен в основу выделения категории земель специального назначения ?
2. Почему невозможно дать исчерпывающую классификацию видов земель специального назначения?
3. Соотношение земель специального назначения с другими категориями земель.
4. Кто является субъектами права пользования землями специального назначения?
5. Какие факторы обуславливают правовой режим земель специального назначения?
6. Основные виды режима земель специального назначения.
7. Правовой режим охранных и иных специальных зон на землях специального назначения.
8. Основные виды земель специального назначения и критерии их отграничения друг от друга.
9. Особенности правового режима земель, промышленности.
10. Особенности правового режима земель, предоставленных для горнодобывающей промышленности.
11. Особенности правового режима земель, предоставленных для нужд транспорта.
12. Особенности правового режима земель связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения.
13. Особенности правового режима земель обороны.
14. Перспективы развития правового режима земель иного специального назначения.

ГЛАВА 17

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ ГРАЖДАНАМ

## 17.1. Особенности правового режима земель, принадлежащих гражданам

Правовой режим земель в российском законодательстве определяется, как правило, по их основному целевому назначению, являющемуся господствующим среди целей. Например, господствующим в категории земель сельскохозяйственного назначения является использование их в целях сельскохозяйственного производства для производства растениеводческой или животноводческой продукции, а размещение строений и сооружений на этих землях имеет вспомогательный характер. На категории же земель населенных пунктов, наоборот, господствующей является цель размещения строений и сооружений согласно их генеральным планам, а растениеводческо-животноводческие объекты могут размещаться лишь постольку, поскольку это не входит в противоречие с главным целевым назначением данной категории земель.

Подразделение земельного фонда на категории земель осуществляется в интересах общества, государства и граждан. Поэтому и правовой режим категорий урегулирован земельным правом, играющим преимущественно публичную роль.

Вместе с тем земельные отношения регулируются и нормами гражданского права, играющими преимущественно роль правового регулятора частных отношений: земельных сделок между гражданами; взаимоотношений между гражданами, владеющими земельными участками на праве общей собственности; предпринимательской деятельности на земельных участках и т. д.

Частные интересы в использовании земель противоположны публичным интересам, хотя и совпадение их возможно при оптимальном правовом регулировании. Например, в рациональном использовании сельскохозяйственных угодий одинаково заинтересованы как фермер, так и государство, предоставившее ему эти угодья (ст. 2, 8, 9. Конституции РФ).

Сферу частного в использовании земель представляют земли, принадлежащие гражданам, что и вызывает необходимость в выделении их в особый вид по правовому режиму и более детальном изучении.

Особенности правового режима земель, принадлежащих гражданам, выражаются в следующем.

1. Основное влияние на правовой режим этого вида земель оказывает субъектный состав, по которому и выделяется данный вид земель. Поскольку субъектами данных отношений являются граждане, то данный вид землепользования представляет частный сектор с множеством

разновидностей и комбинаций. Например, в нем можно выделить и индивидуальное, и коллективное землепользование; и нахождение земельных долей граждан в предприятиях смешанной формы собственности; и нахождение земельных участков в объединениях граждан, не обладающих правом собственности на данные участки.

Поскольку субъектами прав на землю являются граждане, обладающие единым правовым статусом (ограничение правоспособности и дееспособности их допускается только по особым законным основаниям), то правовой режим рассматриваемого вида земель является единым. В частности, имеются нормативно-правовые акты, устанавливающие единый порядок и основания прав граждан на землю, дискриминация которых является существенным нарушением закона. Влекущим ответственность для виновных в этом лиц.

Разумеется, из этого правила, единообразного для всех граждан России, права на землю, равного доступа к осуществлению хозяйствования на земле есть исключения. Например, право на служебный земельный надел возникает, во-первых, лишь у работающих в определенных сферах общественно полезной деятельности; во-вторых, только на период выполнения работы (ст. 86 ЗК). При этом в исключительных случаях право на служебный земельный надел у работника сохраняется после прекращения трудовых отношений (ст. 87 ЗК). Однако это особое исключение из всеобщих прав на землю продиктовано интересами стимулирования притока работников в те сферы, в которых испытывается недостаток рабочих рук. Не каждый, к примеру, пойдет на работу в лесоохрану; на отдаленные полустанки железных дорог, на находящиеся в безлюдных местах посты рыбоохраны и т.д. В силу этого применение института служебных земельных наделов не является противоречием конституционному равноправию граждан на земельные права.

2. Вместе с тем определенное влияние на правовой режим земель, принадлежащих гражданам, оказывает и категория земельного фонда, в которой находится участок, принадлежащий гражданину. В частности, на землях сельскохозяйственного назначения участки предоставляются для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, ведения личного подсобного хозяйства, для сенокосения и т. д.; на землях населенных пунктов – под строительство индивидуальных жилых домов; на землях специального назначения (промышленности, транспорта и т.д.) – под служебные земельные наделы. Иначе говоря, имеется определенное совпадение основного целевого назначения категории земель с непосредственным целевым назначением земельных участков, предоставляемых гражданам на данной категории земельного фонда России.

3. Круг объектов земельных правоотношений, в которых граждане обладают правом на землю, значительно шире, чем в земельных правоотношениях с участием других субъектов. В частности, в круг объектов земельных правоотношений, где субъектами являются граждане, обладающие правами на землю, входят и земельные доли, и права на земельные доли и на земельные участки (права на права), которые могут быть вкладом в хозяйственное общество и товарищество.

Если земельные участки как объекты прав граждан на землю определены в натуре на местности, имеют границы, обладание участками реально осязаемо (ограничением допуска на этот участок, установлением особого режима охраны участка и т. д.), то земельные доли, принадлежащие гражданам, а также права на них имеют условный характер и обретают реальные черты при выделе земельной доли в натуре на местности.

4. Использование земельных участков гражданами, которым принадлежат эти участки, сводится к двум основным группам: товарному характеру использования земель и потребительскому характеру.

Товарный характер использования земель выражается в использовании земельных участков для удовлетворения предпринимательских интересов гражданина. Например, крестьянское (фермерское) хозяйство создается для производства сельскохозяйственной продукции (выращивания сельскохозяйственных культур, производства мяса и молока) и последующей реализации ее потребителям; хозяйственное общество, принадлежащее гражданину, осуществляет на производственных мощностях, расположенных на определенных участках, производство тех или иных изделий, ремонт техники и оказание определенных услуг другим гражданам и организациям (потребителям). Собственник фермерского хозяйства и производственных мощностей получает лишь прибыль от реализации продукции, производства работ и оказания услуг, результаты же его труда идут на удовлетворение нужд других лиц.

Потребительский характер использования земель выражается в том, что все или основные-результаты такого использования предназначаются для удовлетворения личных потребностей граждан, которым принадлежат используемые участки. Например, использование земли в качестве личного подсобного хозяйства в виде индивидуального огородничества; использование земельного участка для строительства индивидуального жилого дома и т. д.

При этом грань между товарным и потребительским использованием земель довольно относительна. Например, незначительно отличается эксплуатация сенокоса гражданином от эксплуатации сенокоса фермером, поскольку скошенное сено идет на реализацию одной и той же цели –

откорма скота. Однако в зависимости от использования продукции этого скота (молока, мяса) для потребительских или товарных целей можно определить и товарный или потребительский характер использования земель.

В практике хозяйственных отношений бывает, что граждане используют на продажу и всю произведенную в личном подсобном хозяйстве продукцию. В таком случае отличие потребительского использования земель от товарного определяется, во-первых, степенью повторяемости (систематичности) такой формы использования; во-вторых, наличием или отсутствием государственной регистрации такой деятельности, поскольку незарегистрированная предпринимательская деятельность является незаконной.

Здесь можно также выявить два основных вида: растениеводческий и нерастениеводческий.

Растениеводческий характер использования земельных участков выражается либо в выращивании на земельных участках сельскохозяйственной продукции, либо в использовании естественной растительности земельных участков для товарных или потребительских нужд. Например, использование участка в качестве пашни, многолетнего плодово-ягодного насаждения осуществляется получением сельскохозяйственных продуктов земледельческим трудом, а использование естественно произрастающих угодий в качестве пастбищ или сенокосов осуществляется путем эксплуатации природных свойств земли.

Особенностями растениеводческого использования земель является эксплуатация свойств почвы, которая должна осуществляться с соблюдением определенных земледельческих правил, но их нет в российском законодательстве, если не считать отдельных положений о мелиорации земель, о селекции и семеноводстве, о борьбе с сорняками и др.

Почва является главным связующим элементом биосферы, через который осуществляется круговорот веществ и воды в природе, а поэтому эксплуатация ее должна соответствовать установленным экологическим нормативам: соблюдению ПДК минеральных удобрений и химических веществ в почве и в продуктах питания; соблюдение мероприятий по предотвращению эрозии почв и т. д.

Нерастениеводческий характер использования земель гражданами, которым принадлежат земельные участки, может иметь как сельскохозяйственное, так и несельскохозяйственное содержание. Например, земельные участки для размещения животноводческих помещений, сооружений для хранения кормов, для размещения пасек и т.д. имеют сельскохозяйственное содержание использования. Земельные же участки для

размещения производственных помещений по платному ремонту техники, по производству техники бытового назначения, по производству продуктов питания, по хранению определенных видов имущества и т.д. имеют несельскохозяйственное содержание использования.

Как сельскохозяйственный, так и несельскохозяйственный характер нерастениеводческого использования гражданами земельных участков выражается в том, что почвенный покров земли здесь не эксплуатируется, а поэтому при строительстве соответствующих строений и сооружений он подлежит снятию и направлению для сельскохозяйственных целей в установленном законом порядке.

Однако в сельскохозяйственном нерастениеводческом использовании земель, в отличие от несельскохозяйственного, присутствуют нормы, имеющие аграрно-правовое содержание. В частности, содержание скота должно соответствовать ветеринарно-санитарным нормативам; складирование кормов должно отвечать растениеводческим правилам; складирование минеральных удобрений – нормативам охраны окружающей природной среды и т. д.

Суммируя изложенное, можно сделать следующие основные выводы:

1. Правовой режим земель, принадлежащих гражданам, обладает единством правового содержания, обусловленным единством правового статуса граждан Российской Федерации.

2. Этот правовой режим имеет специфические черты, позволяющие выделять его в самостоятельный вид.

3. Специфические черты правового режима земель, принадлежащих гражданам, обусловлены субъектным составом. Вместе с тем определенное влияние оказывают на них и особенности правового режима той категории земель, в которой расположены участки граждан.

4. Содержание правомочий граждан в отношении использования принадлежащих им земельных участков зависит от того, используются эти участки для товарного производства продукции или в потребительских целях, имеют растениеводческий или нерастениеводческий характер.

5. Объекты земельных правоотношений, участниками которых являются граждане, обладающие земельными участками, включают в себя не только земельные участки, но и земельные доли и земельные права как на участки, так и на эти доли.

17.2. Виды прав граждан на земельные участки

Права граждан на земельные участки можно рассматривать с двух позиций: как юридический факт, на основании которого возникает право обладания земельным участком, и как совокупность правомочий в отношении владения, пользования и распоряжения землей.

Эти обе позиции переплетаются друг с другом: основание правообладания земельным участком определяет пределы правомочий граждан в отношении земли, а данные правомочия зависят от основания, на котором им принадлежит тот или иной участок. Например, только у собственника земельного участка наибольший круг правомочий в отношении использования земель, а эти полномочия не могут быть реализованы иначе, как при наличии права собственности на землю.

Виды прав граждан на землю можно подразделить по следующим основным критериям:

1. Право собственности на земельный участок, которое может возникнуть у граждан при наличии:

а) земельной правоспособности гражданина, выражающейся в наличии у него прав быть собственником, нести соответствующие права и обязанности самому лично. В частности, собственник несет бремя содержания земельного участка, обязан использовать его по целевому назначению, не допускать нарушений прав других лиц и т. д.;

б) соблюдения правил приобретения земельного участка в собственность: правил купли-продажи, соответствия формы договора купли-продажи типовому договору, соблюдения или нарушения прав иных лиц на преимущественную покупку данного участка и т. п.

Право собственности граждан на земельный участок может быть односубъектным и многосубъектным. В частности, односубъектным является право одного гражданина на конкретный земельный участок, определенный на местности в натуре. Многосубъектным является право собственности нескольких граждан на один, земельный участок, поскольку возникает сложное правоотношение сособственников в отношении одного объекта, который может быть разделен либо на соответствующие доли, либо находиться в данном правоотношении без такого деления.

Правомочия собственности граждан в отношении земельных участков, находящихся у них на праве собственности, выражаются в праве владения, пользования и распоряжения им в пределах, установленных законом.

Право владения земельным участком распространяется на его территорию, находящуюся в пределах границ данного участка. В частности,

собственник вправе не допускать посторонних лиц на свой земельный участок или допускать ограниченный круг лиц; разрешать или не разрешать пользование объектами растительного мира, водоемами, расположенными на участке, либо не допускать такового.

В определенных случаях ограниченное обладание частью земельного участка допускается и за пределами границ земель, находящихся в собственности граждан. Например, право сервитута, которое имеет собственник земельного участка в отношении части соседнего участка.

Право владения земельным участком ограничивается в интересах государства. Например, государственные инспекторы по охране земель не могут быть ограничены во входе на земельный участок, принадлежащий гражданину на праве собственности, если это вхождение совершается с целью осуществления установленных законом контрольных функций.

Право пользования земельным участком, т.е. право эксплуатации земли, осуществляется собственником в соответствии с целевым назначением земельного участка или не в противоречии с этим назначением. Например, возведение подсобных помещений рядом с жилым домом на участке, предоставленном для строительства жилья, хотя и не предусмотрено целевым назначением участка, но и не противоречит ему, поскольку подсобные помещения являются принадлежностью жилого дома и следуют его судьбе.

Право распоряжения граждан земельными участками, принадлежащими им на праве собственности, ограничено рамками закона в той степени, какая порождена необходимостью недопущения реализации частных интересов в ущерб общественным. В частности, при продаже совместным собственником земли своей доли в земельном участке продавец обязан не нарушать право преимущественной покупки этой доли другими совместными собственниками этой земли.

Предотвращение коллизии частных и публичных интересов при распоряжении земельными участками заложено и в правовом регулировании процедуры получения прав на земельный участок. В частности, подлежат специальной государственной регистрации права собственности как на землю, так и на недвижимость, расположенную на земельном участке; сделки, совершаемые с землей; изменение целевого назначения и правового режима земельных участков, находящихся в собственности граждан и т.д.

Право собственности граждан на земельный участок в связи с особенностями объектов этого вида собственности можно подразделить на реальное и относительное.

Реальное право собственности существует на земельные участки граждан-собственников, у которых объект собственности определен в натуре на местности. В данном случае не требуется ни уточнения границ участка, ни каких-либо юридических действий по уточнению прав на него, как это наблюдается в правоотношениях собственности на земельные доли.

Относительное право собственности существует в правоотношениях собственности граждан на земельные доли, находящиеся в хозяйственных обществах и товариществах, а также в общей совместной собственности, где доли не выделены и для реального обладания земельным участком необходимо проведение определенных юридических и технических действий.

2. Вещные права граждан на земельные участки. Содержание этих вещных прав рассмотрены ранее, остановимся лишь на особенностях этих правомочий.

Вещные права граждан на земельные участки можно подразделить прежде всего на период их действия, в связи с чем выделяется пожизненное наследуемое владение, постоянное (бессрочное) пользование и временное пользование. Если закон закрепляет за первым видом вещных прав принадлежность земли гражданам не только на весь период их жизни, но и на возможность распорядиться этой принадлежностью и после жизни (наследственное завещание), второй вид вещных прав дает стабильность принадлежности земли до возникновения оснований прекращения ее в установленном законом порядке, то третий вид вещных прав на землю действует в пределах точно определенного временного промежутка.

Вещные права граждан на землю определены законом, а поэтому не допускается установление режима этих отношений как в административном, так и в договорном порядке. Например, муниципальные органы управления не имеют права отменить наследство при пожизненном владении земель, поскольку это будет противоречить закону.

Виды вещных прав устанавливаются и с учетом правового режима земель, которые предоставляются на основе этих прав. В частности, если земельный участок предоставляется для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, как правило, в пожизненное наследуемое владение, то земельный участок под строительство индивидуального жилого дома – в постоянное (бессрочное) пользование. Иначе говоря, чем более значимо использование земельного участка, тем прочнее право принадлежности этого участка лицам, осуществляющим его использование.

3. Обязательственные права граждан на земельный участок порождаются только в результате сделок, основной из которых является

договор аренды земельного участка, поскольку по этому договору предоставляется в срочное возмездное пользование весь земельный участок.

В отличие от вещных прав, содержание правомочий граждан-арендаторов устанавливается по соглашению с арендодателями этих участков при условии непротиворечия содержания договорных правомочий закону и целевому назначению земель. В частности, незаконными следует считать условия договора аренды земельного участка, предназначенного для ведения сельского хозяйства, предусматривающие строительство на нем деревообрабатывающего цеха, поскольку это приведет к нецелевому использованию земель.

Обязательственные земельные правоотношения возникают и из договоров совместной деятельности, из учредительных договоров о создании хозяйственных обществ и товариществ, а также некоммерческих объединений. Например, при создании кондоминиумов и др.

С учетом этого, обязательственные правоотношения граждан, основанные на возникновении прав на земельные участки, можно подразделить на связанные с созданием коллективных организаций коммерческого типа (хозяйственные общества и товарищества, в которые вносятся в качестве вкладов земельные участки граждан, что дает возможность другим гражданам осуществлять участие в использовании этого суммированного земельного массива) и некоммерческого типа (например, кондоминиумы, товарищества домовладельцев и др.), а также не связанные с созданием таковых организаций (например, индивидуальная или коллективная аренда земельных участков).

### 17.3. Основания возникновения, изменения и прекращения прав граждан на земельные участки

Основания возникновения, изменения и прекращения прав граждан на земельные участки представляют собой юридические факты, с которыми закон связывает динамику данных прав. В силу этого они обладают, как минимум, двумя правовыми свойствами: объективное и конкретное проявление и связь с законом. Например, смерть гражданина как основание прекращения права пользования земельным участком, во-первых, должна быть подтверждена соответствующим свидетельством о смерти; во-вторых, эти материалы должны быть представлены в соответствующий государственный или муниципальный орган для решения вопроса на предмет прекращения права пользования этим участком.

Как юридические факты основания возникновения, изменения и прекращения прав граждан на земельные участки определены в

законодательстве исчерпывающе и расширительному толкованию не подлежат. В частности, если основание изъятия земельного участка, используемого нерационально, определяют два признака (нецелевое использование участка либо ухудшение его состояния), то это основание нельзя расширять, включая в него, к примеру, отсутствие возрастания плодородия почвенного слоя этого участка.

Основаниями возникновения, изменения и прекращения прав граждан на земельные участки являются:

1) события, т.е. обстоятельства, имеющие объективный характер, которые:

а) возникают помимо воли граждан, претендующих на получение земельного участка либо имеющих его в своем обладании. Например, возникновение в данной местности чрезвычайной экологической ситуации влечет за собой введение дополнительных обязанностей для граждан по устранению последствий этой ситуации и ограничения, вытекающие из необходимости безопасности для эксплуатируемых земель в виде, к примеру, ограничения распашки земельных участков и т. д.;

б) зависят от воли граждан и являются следствием их поведения. Так, рациональное использование земельного участка зависит от лица, которое принадлежит ему, а поэтому ухудшение природных свойств этого участка является, как правило, следствием неправильного или неумелого использования этого участка;

2) поведение субъектов правоотношений, от которых зависит возникновение, изменение или прекращение указанных юридических фактов. Оно может быть выражено в виде:

а) действий, т.е. поведения, состоящего из определенного рода поступков тех или иных субъектов земельных правоотношений. Так, обращение с заявлением в соответствующий уполномоченный муниципальный орган включает заявителя в правоотношения по получению земельного участка; принятие решения данным муниципальным органом по предоставлению земельного участка является основанием возникновения прав на земельный участок;

б) бездействия, выражающегося в непринятии определенных мер лицом, обязанным принимать данные меры. Например, невостребование земельной доли работником реформируемого сельскохозяйственного предприятия\* влечет за собой сохранение этой доли за сельскохозяйственным предприятием на три года, а повторное в течение этих

лет не востребование – сохранение доли за сельскохозяйственным предприятием еще на три года.

\*Пункт 9 Указа Президента РФ от 7 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» // СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1026.

При этом для возникновения, изменения и прекращения прав граждан на землю имеет значение поведение как самих граждан, так и других лиц. Например, передачей своей земельной доли на условиях ренты и пожизненного содержания граждане – работники сельскохозяйственного предприятия изменяют содержание своих прав на эту земельную долю; предъявлением иска об установлении сервитута на соседнем земельном участке другое лицо изменяет, в случае удовлетворения этого иска, содержание прав на земельный участок соседнего землепользователя.

Как юридические факты основания возникновения, изменения и прекращения прав на землю имеют преимущественно сложный состав и состоят из целого ряда действий. Например, купля-продажа земельного участка состоит из действий, имеющих гражданско-правовую природу (заключение данной сделки, оформление ее соответствующим договором) и из действий, имеющих административно-правовую природу (регистрация совершившейся сделки в соответствующем специально уполномоченном государством органе).

При этом один и тот же юридический факт может играть как правознающую, так и правоизменяющую или правопрекращающую роль. Например, передача земельного участка по наследству играет одновременно правообразующую роль (возникновение прав наследника на земельный участок) и правопрекращающую роль (прекращение этого права у наследодателя участка).

Если события как юридические факты, являющиеся основаниями возникновения, изменения и прекращения прав граждан на землю, не поддаются юридически значимой классификации, то поведение людей, служащее в качестве таковых фактов, можно классифицировать на правомерные и неправомерные. В частности, правомерной является совершаемая с соблюдением всех процедурных правил сделка сдачи земельного участка в аренду; неправомерным поведением можно считать нарушение правил предпринимательской деятельности, повлекшее за собой приостановку в установленном порядке использования земельного участка, для которой он предоставлен.

Рассмотрим по отдельности основания, по которым происходит возникновение, изменение или прекращение прав граждан на землю.

1. Административные акты, издаваемые уполномоченными на то государственными или административными органами.

К числу правоустанавливающих можно отнести решения о предоставлении земельных участков в пожизненное наследуемое владение или в постоянное пользование (ст. 265 ГК РФ).

Вместе с тем к числу таких актов могут относиться и решения администрации соответствующего предприятия о предоставлении земельного участка работнику в качестве служебного земельного надела.

К числу правопрекращающих актов относится изъятие земельного участка, используемого нерационально, т.е. либо не по целевому назначению, либо с возникновением негативных последствий (существенное снижение плодородия или значительное ухудшение экологической обстановки на участке (ст. 285 ГК РФ).

2. Судебные решения по земельным спорам также могут играть роль правозаключающих, правоизменяющих и правопрекращающих фактов. Так, признание судом незаконным факта отказа органом муниципального самоуправления в предоставлении земельного участка в пожизненное наследуемое владение является правоустанавливающим фактом, на основании которого данный орган обязан принять положительное решение о предоставлении земельного участка истцу. Признание же судом незаконным и нарушающим права других лиц решения муниципального органа управления о предоставлении гражданину земельного участка под строительство производственного помещения будет являться правопрекращающим фактом, поскольку решения судов являются обязательными к исполнению, и муниципальный орган обязан исправить свою ошибку. Наконец, удовлетворение иска соседнего землепользователя об установлении сервитута в виде права проезда по территории участка, принадлежащего гражданину, является правоизменяющим фактом.

3. В определенной мере являются фактами, влияющими на предоставление земельных участков гражданам, решения местных сходов, референдумов и иных форм местной демократии, поскольку отрицательное мнение жителей данного местного самоуправления должно учитываться соответствующими государственными или муниципальными органами.

4. Сделки с земельными участками являются фактами, на основе которых возникают, изменяются и прекращаются права граждан на землю. С

позиций объема земельных правомочий, эти сделки можно подразделить на две основные группы:

а) сделки, в результате которых граждане приобретают весь круг правомочий по владению, пользованию и распоряжению земельными участками в рамках, предусмотренных законом или условиями договора. Например, в результате договора мены между собственниками земельных участков последние имеют собственность, а значит и весь спектр правомочий собственника в отношении вновь приобретенного участка; в результате передачи земельного участка в аренду правомочия арендатора практически сводятся к получению права владения и пользования земельным участком;

б) сделки, в результате которых гражданин приобретает узкий круг правомочий в отношении получаемого по сделке земельного участка. Например, предоставление земельного участка в качестве строительной площадки по договору подряда на строительство здания, в котором впоследствии гражданин будет иметь право на пользование определенной частью этого здания, предоставляет подрядчику ограниченное право пользования участком, во-первых, на период строительства этого здания, во-вторых, для ограниченного круга действий: складирование материала, проведение строительных работ и др.\*

\*См.: ст. 13 Закона «О введении в действие части второй ГК РФ» от 22 декабря 1995 г., где к нормам, регулирующим сделки с земельными участками, применяются нормы этой части ГК РФ в той мере, в какой их оборот допускается земельным законодательством.

5. Правовой режим объектов, являющихся недвижимостью и располагаемых на земельном участке, принадлежащем гражданам. Например, в существующей застройке в кондоминиуме земельные участки, на которых расположены жилые здания и иные объекты недвижимости, входящие в состав кондоминиума, передаются в общую долевую собственность,\* т.е. с началом возведения на указанном земельном массиве объектов меняется и правовой режим земельных участков.

\*Ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 15 июня 1996 г. «О товариществах собственников жилья» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2963.

В силу взаимосвязи объектов недвижимости с земельной территорией, на которой располагаются эти объекты, на возникновение, изменение или прекращение прав граждан на землю влияет и состояние этих объектов. В частности, с возведением жилых домов на землях сельскохозяйственного назначения земли, на которых возведено это жилье, переходят в категорию земель поселения, а у собственников или нанимателей этих домов возникают обязанности и права по содержанию придомовых территорий, обеспечению их санитарного благополучия; в случае бесхозяйственного содержания жилых домов последние могут быть изъяты (ст. 293 ГК РФ), а значит, к новому собственнику перейдут и права на земельный участок под этими бесхозяйно содержимыми домами.

6. Поскольку земля представляет собой часть природной среды с находящимися на ней природными объектами (водоемами, лесами, иной растительностью), то права на данные объекты совпадают с правами на земельные участки с находящимися на них объектами. В силу этого возникновение, изменение и прекращение права природопользования могут служить и основаниями возникновения, изменения и прекращения прав на земельные участки. Так, водопользователь-гражданин вправе использовать водные объекты для собственных нужд или для осуществления предпринимательской деятельности (ст. 27 Водного кодекса), а права на обособленные водные объекты определяются не только водным, но и земельным и гражданским законодательством (ст. 45 ВК), право водопользования порождает и право землепользования прибрежными полосами определенных размеров.

Таким образом, права граждан на земельные участки возникают, изменяются и прекращаются по основаниям, которые не только имеют земельно-правовую природу, но и обусловлены правовым режимом объектов, расположенных на этих участках. В результате земельно-правовые основания тесно переплетаются с имущественными (гражданско-правовыми) и природоресурсовыми основаниями, что накладывает определенную специфику на правовой режим земель, принадлежащих гражданам.

Кроме того, порядок предоставления земельных участков гражданам можно подразделить на обычный и преимущественный. Если, к примеру, притязания нескольких граждан на садово-огородные участки возникают при дефиците земли в данной местности, то первоочередным правом на получение такого участка обладают многодетные семьи.\*

\*Пункт «г» Указа Президента РФ от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 19. Ст. 1043.

В силу этого российское законодательство содержит значительное число нормативных актов об основаниях предоставления земельных участков гражданам.

#### 17.4. Законодательство России о правах граждан на земельные участки

По ныне действующему законодательству России имеется множество нормативно-правовых актов, предусматривающих порядок возникновения прав граждан на земельные участки и устанавливающих правовой режим этих участков, а также предусматривающих льготы и преимущества при получении прав на эти участки.

Рассмотрим спектр этих нормативно-правовых актов детально.

1. Право граждан на ведение крестьянского (фермерского) хозяйства предусмотрено ст. 23,257-259 ГК РФ 1994 г., ст. 57,58-62 ЗК РФ 1991 г., Законом РСФСР от 22 ноября 1990 г. (с изменениями и дополнениями) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»,\* во исполнение которых действует ряд специальных нормативно-правовых актов. Например, постановления Правительства РФ 18 декабря 1996 г. № 1499 «О Федеральной целевой программе развития крестьянских (фермерских) хозяйств и кооперативов. на 1996-2000 годы»\*\* и другие нормативные акты.

\*Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1990 JM» 26 Ст 324; 1991. № 1. Ст. 5; 1992. № 34. Ст. 1966; 1993. № 21. Ст. 748; САПП РФ. 1993. № 52 Ст 5085.

\*\*СЗРФ.1997.№1.Ст.157.

Ведение крестьянского (фермерского) хозяйства является основной формой свободного предпринимательства, осуществляемого на принципах свободной выгоды (ч. 2 ст. 1 Закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве») в сфере растениеводства, животноводства и других направлениях сельскохозяйственного производства. В ст. 4 Федеральной целевой программы развития крестьянских хозяйств прогнозируется к 2000 году расширение площади сельскохозяйственных угодий в сфере этого вида

землепользования граждан 15–16 млн. га или 8,5–9% ее общей площади пашни России.

Поскольку сфера сельскохозяйственного производства отличается повышенной наукоемкостью, что требует повышенной квалификации граждан, претендующих на получение земельных участков для данного вида предпринимательской деятельности, в предоставлении земель для этой цели установлен законом конкурсный отбор, преследующий цель допуска к «крестьянствованию» наиболее подходящих для этого лиц.

Таких конкурсно-квалифицирующих правил не существует при решении прав на земельный участок в иных формах землепользования, поскольку все они не носят частнопредпринимательского характера в использовании земель для сельскохозяйственных целей.

Граждане могут осуществлять это право путем создания крестьянского (фермерского) хозяйства. В Федеральном законе «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» закреплено, что крестьянское (фермерское) хозяйство является самостоятельным хозяйствующим субъектом с правами юридического лица, представленным отдельным гражданином, семьей или группой лиц, осуществляющим производство, переработку и реализацию сельскохозяйственной продукции на основе использования имущества и находящихся в их пользовании, в том числе в аренде, в пожизненном наследуемом владении или в собственности земельных участков. Важно отметить и то, что Гражданский кодекс РФ от 30.11.1994 г. (ст.23) предусматривает, что деятельность крестьянского (фермерского) хозяйства осуществляется без образования юридического лица, с определением статуса главы такого хозяйства как индивидуального предпринимателя.

Крестьянское хозяйство является равноправным звеном экономической системы наряду с государственными, коллективными, индивидуальными и другими предприятиями и организациями.

Вмешательство в хозяйственную и иную деятельность крестьянского хозяйства со стороны государственных, общественных и кооперативных органов не допускается, за исключением случаев нарушения собственниками и землепользователями законодательства.

Право на создание крестьянского хозяйства и на получение земельного участка для этих целей имеет каждый дееспособный гражданин России, достигший 18-летнего возраста, имеющий опыт работы в сельском хозяйстве и сельскохозяйственную квалификацию либо прошедший специальную подготовку. В случае наличия нескольких претендентов преимущественное право на получение земельного участка имеют граждане, проживающие в данной местности.

На получение имущественных паев имеют право:

работники сельскохозяйственных коммерческих организаций (предприятий), в том числе уволенные по сокращению численности работников после 1 января 1992 года и до момента возникновения права на имущественный пай. В их число не включаются временные, сезонные работники, а также лица, работающие по гражданско-правовым договорам, и совместители, основное место работы которых находится в другой организации (предприятии);

пенсионеры сельскохозяйственных коммерческих организаций (предприятий);

работники отделов социальной сферы, расположенных на территории сельскохозяйственной коммерческой организации (предприятия), и лица, работавшие в хозяйстве в прошлые годы, но не подпадающие ни под одну из вышеперечисленных категорий (лица, долгие годы проработавшие в хозяйстве и уволенные по собственному желанию, в порядке перевода и т.п.), по решению общего собрания участников (членов) этой организации (предприятия) или представителей собственников;

наследники лица, имевшего право на получение имущественного пая, но умершего к моменту выдачи свидетельства (в течение установленного срока исковой давности).

Граждане имеют право на получение имущественных паев в нескольких сельскохозяйственных коммерческих организациях (предприятиях) в случае, если такие решения приняты в каждой из этих организаций (предприятий) правомерно. Всем собственникам земельных долей при наличии заявлений от них выдаются свидетельства по форме, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России».

На получение в собственность земельных долей имеют право:

работники сельскохозяйственной коммерческой организации (предприятия), в том числе уволенные из этой организации (предприятия) по сокращению численности работников после 1 января 1992 года и до момента возникновения права собственности на земельную долю в соответствии с настоящими Рекомендациями. В их число не включаются временные, сезонные работники, а также лица, работающие по гражданско-правовым договорам, и совместители, основное место работы которых находится в другом хозяйстве;

пенсионеры, вышедшие на пенсию в сельскохозяйственной коммерческой организации (предприятии) и проживающие на ее территории, в том числе получающие пенсии по случаю потери кормильца, по инвалидности, по уходу за инвалидами и другие;

пенсионеры, проживающие на территории, переданной сельскохозяйственной коммерческой организации (предприятию) в результате реорганизации, но вышедшие на пенсию в том хозяйстве, в пользовании которого эти земли находились ранее;

лица, занятые в социальной сфере на селе (работники предприятий и организаций здравоохранения, культуры, быта, связи, торговли и общественного питания, образовательных учреждений, расположенных на территории сельскохозяйственной коммерческой организации (предприятия));

1) временно отсутствующие работники сельскохозяйственной коммерческой организации (предприятия) (Постановление Правительства РФ от 1 февраля 1995 года № 96 «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных прав»);

2) кооперативам граждан – для садоводства, животноводства и огородничества;

3) колхозам, совхозам, другим сельскохозяйственным государственным, кооперативным, общественным предприятиям и организациям, совместным сельскохозяйственным предприятиям – для сельскохозяйственного производства;

4) научно-исследовательским, учебным и другим сельскохозяйственным учреждениям, сельским производственно-техническим училищам и общеобразовательным школам – для исследовательских, учебных целей, пропаганды передового опыта и для сельскохозяйственного производства;

5) несельскохозяйственным предприятиям, включая совместные предприятия, учреждениям и организациям, религиозным организациям – для ведения подсобного сельского хозяйства.

2. Право граждан на ведение предпринимательской деятельности (ст. 34 Конституции РФ) регламентировано в отношении прав на землю специальным кругом нормативно-правовых актов. Анализ их показывает, что:

а) получение прав на земельный участок в связи с ведением предпринимательской деятельности обусловлено заключением сделок, имеющих специальный (особо регламентированный законом) правовой режим. В частности, к таким сделкам относится приватизация государственных и муниципальных предприятий,\* представляющая собой специальную акцию государства, направленную на избирательное реформирование отношений собственности, осуществляемое при помощи особых процедур купли-продажи определенных объектов при участии организации этих сделок специально уполномоченными органами государства;

\*См.: Порядок продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности, утвержденный Указом Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 631 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 25. Ст. 1427.

б) получение прав на земельный участок в связи с ведением предпринимательской деятельности, возникающих в связи с куплей-продажей частных предприятий.

Под предприятием понимается имущественный комплекс, в состав которого входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности:

земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукция и исключительные права (ст. 132 ГК РФ).

Право на пользование земельным участком связано с правом собственности на предприятие, принадлежащее гражданину. Поэтому при свободной (неприватизационного характера) покупке предприятия применяется обычный порядок приобретения земельных участков, занимаемых такими предприятиями, не обремененный правилами аукциона, конкурсов и другой атрибутикой, присущей отношениям по приватизации предприятий.

3. Право граждан на ведение потребительского сельскохозяйственного производства объединено как в дореформенном, так и в пореформенном

российском законодательстве названием «личное подсобное хозяйство» (ЛПХ).

Данное название определяет, во-первых, потребительский характер использования земель, при котором производимая сельскохозяйственная продукция поступает для удовлетворения личных потребностей гражданина, а поэтому нет необходимости государственной регистрации деятельности по ведению ЛПХ; во-вторых, вспомогательный характер к основной деятельности граждан, ведущих ЛПХ, выражающейся в работе по трудовому договору на предприятиях, в учреждениях или организациях, либо в ведении предпринимательской деятельности.

Поддержка ведения личного подсобного хозяйства установлена для органов исполнительной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления в качестве приоритетной задачи\* и намечено принятие федерального законодательства, определяющего единый правовой режим этого вида прав граждан на земельные участки.

\*Пункт 1 Указа Президента РФ от 7 июня 1996 г. № 819 «О государственной поддержке садоводов, огородников и владельцев личных подсобных хозяйств»// СЗ РФ. 1996. № 24. Ст. 2875.

4. Кроме потребительского ведения сельскохозяйственного производства, земельные участки могут принадлежать гражданам для удовлетворения иных нужд: жилищных, гаражных, для отдыха и др.

В силу изложенного, можно выделить две группы нормативно-правовых актов, регулирующих землепользование граждан потребительского целевого назначения:

а) ведение личного подсобного хозяйства в различных формах: индивидуальной, когда гражданин индивидуально или со своей семьей осуществляет сельскохозяйственную эксплуатацию специально выделенного для этих целей земельного участка и коллективной, когда гражданин вступает в некоммерческие объединения коллективного садоводства, огородничества и животноводства, в которых выделяются земли как индивидуального, так и общего пользования.

При этом как индивидуальная, так и коллективная форма ведения личного подсобного хозяйства могут состоять как из основного, так и

вспомогательного землевладения. Например, для граждан, осуществляющих эксплуатацию земельных участков для ведения индивидуального или коллективного животноводства, предусмотрена возможность получения земельных участков для сенокошения и выпаса скота.

Сам термин «личное подсобное хозяйство» не имеет легального определения в действующем законодательстве, в силу чего затруднено отграничение его от индивидуального огородничества, садоводства, животноводства и иных форм потребительского сельскохозяйственного производства. Этот пробел должен быть устранен с принятием нового законодательства, регулирующего личное подсобное хозяйство граждан, и это законодательство должно дать четкую регламентацию видов данного землепользования;

б) использование земельного участка для удовлетворения потребностей, не связанных с ведением сельского хозяйства.

Ведущее место в данном виде землепользования занимает обеспечение граждан жильем. В силу этого выделяются следующие основные виды обеспечения граждан земельными участками:

предоставление земельного участка в связи со сносом жилого дома гражданина, находящегося на земельном участке, изымаемом для государственных, муниципальных или общественных нужд. В частности, по желанию собственника сносимого дома или нанимателя квартиры в сносимом доме, сносимый дом может быть перенесен и восстановлен на новом месте, т.е. на другом земельном участке (ст. 138, 139 Жилищного кодекса). В результате происходит предоставление земельного участка с переносом строения, т.е. новое землевладение с прежним объектом недвижимости;

предоставление земельного участка для вновь строящегося жилого дома. Земельный участок для этих целей предоставляется по заявлению гражданина в черте поселений, а при недостатке свободных земель в пределах этой черты – на прилегающих к данному поселению или находящихся вблизи их землях в соответствии с генеральными планами (схемами) развития данных поселений;

получение права пользования земельным участком, принадлежащим жилищно-строительному кооперативу, при вступлении в него в качестве члена и получения квартиры в доме ЖСК, поскольку каждый член ЖСК имеет право на пользование придомовым земельным участком и несет соответствующие обязанности по его содержанию. В частности, нарушение правил содержания придомовых территорий влечет за собой применение

административной ответственности (ст. 142 Кодекса об административных правонарушениях);

получение права пользования земельным участком общего пользования при вступлении в кондоминиумы, под которыми понимаются объединения домовладельцев для совместного управления и обеспечения эксплуатации комплекса недвижимого имущества (ст. 1 Федерального закона «О товариществах собственников жилья».\*

\*Принят Государственной Думой РФ от 24 мая 1996 г. // (СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2963, в ред. Федерального закона от 16 ноября 1997 г.).

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что землепользование граждан при использовании земельных участков для удовлетворения потребностей в жилье может быть как индивидуальным, так и коллективным.

Использование земельных участков для удовлетворения потребностей граждан, не связанных с ведением сельскохозяйственного производства, выражается и в иных формах. К числу их относятся использование земельных участков для отдыха (организация садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан);\* для стоянок автомобилей (гаражно-строительные кооперативы); получение земельных участков и право пользования ими через иные формы кооперации средств и совместной деятельности граждан, в том числе и без образования юридического лица (ст. 1041–1054 ГК РФ). Например, объединение граждан для строительства кладовых по хранению продуктов (овощных ям) и для удовлетворения иных личных потребностей через совместную деятельность без образования юридического лица.

\*См.: Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 189.

Возникновение права граждан на участки можно подразделить на две большие группы оснований.

К первой группе оснований возникновения прав граждан на земельные участки относятся устанавливаемые государством права, исходя из определенных социальных целей. Например, преимущественное предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к ним,\* предусмотрено законом в качестве компенсационной меры людям, много сделавшим для обеспечения государственных интересов в этих регионах с неблагоприятными условиями; аналогичную роль играет и положение о безвозмездном предоставлении земельных участков в установленных размерах участникам боевых действий по защите государственных интересов.\*\*

\*Указ Президента РФ от 2 февраля 1996 г. № 135 «О бесплатном предоставлении земельных участков для индивидуального жилищного строительства гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» // СЗ РФ 1996. № 6. Ст. 537.

\*\*Указ Президента РФ от 19 февраля 1992 г. № 154 «О мерах по усилению социальной защиты военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы» // ВСНД РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 9. Ст. 434.

Другая группа оснований возникает из обычных оснований свободного земельного рынка без применения государством каких-либо льгот и преимуществ. В частности, государство не вмешивается в отношения купли-продажи земли, если при совершении этой сделки соблюдены общие требования гражданского и земельного законодательства.

Если законом не оговорено иное, при приобретении гражданами прав на земельные участки применяются общие основания (сделки, административные акты о предоставлении земель, судебные решения об установлении права на земельный участок и др.). Специальные основания приобретения земельных участков устанавливаются в зависимости от государственных задач в той или иной сфере (например, приватизация промышленных предприятий, реорганизация сельскохозяйственных предприятий путем предоставления паев и имущественного фонда этих предприятий и др.).

Специфический правовой режим земельных долей работников сельскохозяйственных предприятий установлен в ходе реформирования сельского хозяйства. Право граждан на земельную долю в этих хозяйствах более независимо в сравнении с общими правами собственников совместной

недвижимости. В частности, собственник земельной доли вправе без согласия других участников долевой собственности совершать со своей долей сделки (купли-продажи, мены, дарения, сдачи в аренду, передачи на условиях ренты и т. д.), использовать свою долю как для ведения крестьянского (фермерского), так и личного подсобного хозяйства и т. д.\*

\*Пункт 4 Указа Президента РФ от 7 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» // СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1026.

5. Особый правовой режим устанавливается для приобретения прав граждан на земельные участки в некоторых местностях и сферах деятельности общественных (некоммерческих) организаций.

В частности, такой правовой режим предусмотрен для местностей проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп, интересы которых подлежат учету даже на землях природно-заповедного значения.

В частности, коренные малочисленные народы Севера, насчитывающие около 200 тысяч человек, представляют собой этническую группу, условия и образ жизни которой имеют существенную специфику. В связи с этим необходимо сохранить систему их жизнеобеспечения – традиционную среду обитания и хозяйствования.\* Для этой цели установлена для государственных и муниципальных органов обязанность определить в местах проживания и хозяйственной деятельности этих малочисленных народов территории традиционного природопользования, из которых передавать бесплатно оленьи пастбища и другие уголья родовым общинам и семьям из числа этих народностей.\*\*

\*Пункты 1,2 Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2000 года», утвержденной постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. № 1099 // СЗ РФ. 1996. № 39. Ст. 4566.

\*\*Указ Президента РФ от 22 апреля 1992 г. № 397 «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 1.8. Ст. 1009.

Наконец, специфический режим установлен и для приобретения прав на землю гражданами, являющимися членами казачьих организаций, для управления делами которых создано в Администрации Президента РФ специальное Главное управление;\* члены казачьих обществ привлекаются к государственной и иной службе,\*\* а те из них, которые взяли на себя в установленном порядке обязательства по несению государственной и иной службы либо переселились в пограничные районы РФ, имеют право на бесплатное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства и ведения личного подсобного хозяйства.\*\*\*

\*Положение «О Главном управлении казачьих войск при Президенте РФ», утвержденное Указом Президента РФ от 16 апреля 1996 г. № 562 // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1953. Постановление Правительства РФ от 6 июня 1996 с № 667 «Об утверждении Положения о порядке формирования целевого земельного фонда для предоставления земель казачьим обществам, включенным в государственный реестр казачьих обществ в РФ, и режиме его использования» и утвержденные этим постановлением Правительства РФ «Положения» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 5023. См. также: Указ Президента РФ от 15 июля 1992 г. «О мерах по реализации Закона РФ»; «О реабилитации репрессированных народов в отношении казачества» // ВВС. 1992. № 25. Ст. 1429.

\*\*Указ Президента РФ от 16 апреля 1996 г. № 563 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе» // СЗ РФ. 1996. Ст. 1954.

\*\*\*Указ Президента РФ от 16 апреля 1996 г. № 564 «Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы» // СЗ РФ. 1996. Ст. 1955.

Постановлением Правительства РФ от 25 мая 1994 г. № 533 «О льготах для граждан, переселяющихся для работы в сельскую местность» предоставлено право получения отдельного жилого места (квартиры) с надворными постройками и приусадебным участком на условиях, предусмотренных договором, который заключается между переселяющейся семьей и хозяйством вселения или органом местного самоуправления.

Предоставление земельных участков для сельскохозяйственного использования работникам предприятий, учреждений и организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, водного, рыбного и охотничьего хозяйства и других отраслей производится на праве срочного пользования в качестве служебных земельных наделов в соответствии с федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов РФ.

Общая площадь земельных участков, закрепленных за семьей в качестве служебного земельного надела и для ведения личного подсобного хозяйства, не должна превышать установленную норму.

Контрольные вопросы:

1. В чем специфика правового режима земель, принадлежащих гражданам ?
2. Чем отличается товарный характер использования земель от потребительского?
3. В чем специфика растениеводческого вида использования земель и чем она отличается от нерастениеводческого ?
4. Дайте классификацию видов прав граждан на землю в зависимости от видов объектов, принадлежащих гражданам.
5. В чем специфика правомочий собственности граждан на земельные участки ?
6. Вещные права граждан на земельные участки и их содержание.
7. Обязательственные права граждан на земельные участки и их содержание.
8. Какие события являются основаниями возникновения, изменения и прекращения прав граждан на землю ?
9. Какое поведение граждан является основанием возникновения, изменения и прекращения прав граждан на землю?
10. Как связывается правовой режим объектов, находящихся поземельных участках, с правовым режимом этих участков?
11. Особенности правового режима земель, используемых для ведения предпринимательской деятельности.

12. Особенности правового режима земель, используемых гражданами в своих потребительских целях.

13. Особенности приобретения гражданами прав на земельный участок в зависимости от правового статуса приобретателей.

14. Особенности приобретения гражданами прав на земельные участки в зависимости от местностей, в которых они находятся, и связанных с этим обстоятельств.

## **ГЛАВА 18 ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДООХРАННОГО, ПРИРОДНО-ЗАПОВЕДНОГО, ОЗДОРОВИТЕЛЬНОГО, РЕКРЕАЦИОННОГО И ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

18.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения и особо ценных

К землям особо охраняемых территорий относятся земельные участки, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и гражданского оборота и для которых установлен особый правовой режим.

К землям особо охраняемых территорий относятся земельные участки:

- 1) природно-заповедного фонда;
- 2) природоохранного назначения;
- 3) оздоровительного назначения;
- 4) рекреационного назначения;
- 5) историко-культурного назначения.

Порядок отнесения использования и охраны земель особо охраняемых территорий федерального значения устанавливается Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ на основании федеральных законов.

Особо охраняемые природные территории федерального значения (к ним относятся территории всех государственных природных заповедников и национальных парков, территории некоторых государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов) являются федеральной собственностью.

Особо охраняемые природные территории регионального значения (к ним относятся территории некоторых государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов) являются собственностью субъектов федерации.

Для всех видов этих земель характерен особый режим. Если на этих территориях часть земель до их создания принадлежала иным собственникам, эти земли могут быть изъяты для государственных (или муниципальных) нужд на условиях предварительного и равноценного возмещения. Если же реквизиция не производится, то эти собственники не могут осуществлять деятельность, которая противоречит целям и задачам особо охраняемых территорий.

Порядок отнесения использования и охраны земель особо охраняемых территорий регионального и местного значения устанавливается органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления на основании федеральных законов, законов субъектов РФ и нормативно-правовых актов органов местного самоуправления.

Субъекты РФ и муниципальные образования могут устанавливать иные категории особо охраняемых территорий (парки, зеленые зоны, природные ландшафты, заповедники и другие).

В состав земель природно-заповедного фонда включаются земельные участки с природными комплексами и объектами, имеющими особое экологическое, научное, эстетическое, культурное и рекреационное значение.

К землям природно-заповедного фонда относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, дендрологических парков, природных парков, ботанических садов.

В состав земель природно-заповедного фонда включаются земельные участки с природными комплексами и объектами, имеющими особое экологическое, научное, эстетическое, культурное и рекреационное значение.

На указанных выше землях запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная законами РФ и субъектов РФ. На других землях природно-заповедного фонда допускается ограниченная хозяйственная и рекреационная деятельность в соответствии с установленным для них режимом. Изъятие земель природно-заповедного фонда для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

В местах проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и этнических общностей в случаях, предусмотренных законами РФ и субъектов РФ, на землях природно-заповедного фонда допускается традиционное экстенсивное природопользование, не вызывающее антропогенной трансформации охраняемых природных комплексов.

Для обеспечения режима функционирования объектов природно-заповедного фонда могут устанавливаться охранные зоны с запрещением в пределах этих зон любой деятельности, отрицательно влияющей на природные комплексы особо охраняемых природных территорий.

Земельные участки в пределах охраняемых зон у землепользователей не изымаются и используются ими с соблюдением установленных для этих участков ограничений.

Особо охраняемые природные территории – это участки земли и водного пространства, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Правовой режим этих земель определяется Законом от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды».\* Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях», принятым Государственной Думой 15 февраля 1995 г.\*\* и Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23 февраля 1995 г.,\*\*\* Земельным кодексом (р. VI).

\*Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 10. Ст.457.

\*\*СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

Этим землям присущи общие и специфические признаки. Общими признаками обладает любой земельный участок: он является неотъемлемой частью природы, находящейся в сфере эколого-правового регулирования; играет определенную экономическую и экологическую роль в обществе, которая закреплена нормами земельного законодательства; обладает территориальной неперемещаемостью; обозначен в порядке землеустроительных действий на местности. Специфические признаки присущи определенным категориям и видам земель, а также земельным угодьям, что обуславливает их дифференцированный правовой режим. Так, курорты обладают природными лечебными ресурсами и климатом, используемыми для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха (ст. 1 Федерального закона от 23 февраля 1995 г.), что требует соответствующего правового регулирования использования и охраны их земель.

Несмотря на специфику каждой из разновидностей названных земель, они объединены в одном разделе ЗК РФ ввиду определенной общности их правового режима.

Эта общность выражается в особой правовой охране данных земель и находящихся на них природных объектов (раздел IX «Организация охраны особо охраняемых природных территорий», ст. 33-35 Федерального закона от 15 февраля 1995 г.) и в особом правовом режиме использования. Общность правового режима данных земель порождена типичными для них причинами:

1) отнесением к объектам общенационального достояния в силу особой ценности для государства и для общества;

2) необходимостью исключения из активной хозяйственной деятельности в силу особой ценности природно-исторических объектов. Например, деятельность предприятий, осуществляющих разработку полезных ископаемых, несовместима с сохранением уникального природного ландшафта. Устранение данного экономико-экологического противоречия, когда экономические интересы предпринимателей осуществляются в ущерб экологическим интересам общества, возможно только одним методом – прекращением деятельности горнодобывающего предприятия;

3) наличием перспективной цели – исключения земель из активной хозяйственной деятельности – в интересах не только настоящего, но и будущих поколений (ч. 1 ст. 60 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»). Изменение окружающей среды под воздействием

человеческой деятельности неизбежно, но необходимо сохранить для потомков нетронутыми отдельные уголки природы;

4) необходимостью правового регулирования исключения данных земель из активной хозяйственной деятельности. Так, заповедники, в том числе биосферные (федерального значения), национальные парки (федерального значения); природные парки (субъектов РФ); природные заказники (федерального и регионального значения, субъектов РФ); памятники природы (федерального и, регионального значения, субъектов РФ); дендрологические парки и ботанические сады (федерального и регионального значения); лечебно-оздоровительные местности и курорты (федерального, регионального и местного значения) федерального значения образуются Правительством РФ, регионального значения – по постановлению исполнительных органов субъектов РФ, местного значения – по решению органов местного самоуправления, по представлению специально уполномоченных на то органов;

5) Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут устанавливать и иные формы особо охраняемых природных территорий (в том числе зеленые зоны, городские леса, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и другие) в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменениями ее состояния, экологического воспитания населения.

18.2. Правовой режим земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного и историко-культурного назначения

1. Государственные природные заповедники (ст. 6-9 Федерального закона от 15 февраля 1995 г.). Они расположены на землях природно-заповедного фонда. Ими являются изъятые полностью из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, вода, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира. Они имеют целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем.

Земля, воды, недра государственных природных заповедников со всеми находящимися в их пределах объектами растительного и животного мира, историко-культурными и другими объектами недвижимости полностью и безвозмездно предоставляются заповедникам в бессрочное (постоянное) пользование.

Имущество государственных природных заповедников является федеральной собственностью. Изъятие земельных и водных участков, приватизация и передача в аренду или залог земель и других природных ресурсов заповедников, а также приватизация расположенных на их землях объектов недвижимости (в том числе жилых домов и квартир, зданий, сооружений) запрещается.

На государственные природные заповедники возлагаются следующие задачи:

осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов;

организация и проведение научных исследований, включая ведение летописи природы;

осуществление экологического мониторинга в рамках общегосударственной системы мониторинга окружающей среды;

экологическое просвещение, участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов;

содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей природной среды.

Государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства РФ с согласия субъектов РФ на отнесение его земель к объектам федеральной собственности.

Решение об образовании охранной зоны заповедника принимается органом исполнительной власти субъекта РФ.

На территории природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая режиму, установленному в Положении о нем.

На территории заповедников допускаются мероприятия и деятельность, которая направлена:

на сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление и предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия;

поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность; предотвращение условий, способных вызвать стихийные бедствия, угрожающие жизни людей и поселениям; осуществление экологического мониторинга; выполнение научно-исследовательских задач; ведение эколого-просветительской работы; осуществление контрольно-надзорных функций.

В заповедниках могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы. Размеры этих участков определяются, исходя из необходимости сохранения всего природного комплекса в естественном состоянии.\*

\*См.: Положение «Об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. (СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5798.).

Статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, которые входят в международную систему биосферных резервов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг. Положение о них утверждается государственными органами.

Государственные природные заповедники являются юридическими лицами и финансируются за счет средств федерального бюджета.

2. Национальные парки (ст. 12-17 Федерального закона от 15 февраля 1995 г.). Они размещены на землях природно-заповедного фонда (ст. 90 ЗК). Национальные парки\* являются природоохранными, эколого-просветительскими учреждениями федерального значения, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и которые предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

\*См.: Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 10 августа 1993 г. № 769 «Об утверждении Положения о национальных природных парках» // САПП РФ. 1993. № 34. Ст. 3180.

Земли и другие природные объекты закрепляются за ними в бессрочное (постоянное) пользование.\*

\*См.: Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 926 «Об утверждении Положения о порядке предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха» и утвержденное этим постановлением «Положение» // СЗ РФ. 1996. № 33. Ст. 3999.

В отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки других пользователей земли.

Основными задачами национальных парков являются:

сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;

сохранение историко-культурных объектов;

создание условий для регулируемого туризма и отдыха;

разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения;

осуществление экологического мониторинга;

восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Национальные парки учреждаются по постановлению Правительства РФ с согласия субъектов РФ.

На территории национальных парков устанавливается дифференцированный режим с учетом их природных, историко-культурных

и иных особенностей, для чего выделяются различные функциональные зоны: заповедная, в пределах которой запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории; особо охраняемая, в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов и на территории которой допускается регулируемое посещение; познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка; рекреационная, предназначенная для отдыха; охраны историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения; обслуживания посетителей (палаточных лагерей, иных объектов туристского сервиса и т. п.); хозяйственного назначения, в пределах которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.

На территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая противоречит установленному для них правовому режиму.

Национальные парки являются юридическими лицами и финансируются за счет федерального бюджета.

3. Природные парки (ст. 18-21 Федерального закона от 15 февраля 1995 г.). Они находятся на землях природно-заповедного фонда.

Природные парки являются природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов РФ, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначенные для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

Территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях – на землях иных пользователей.

На природные парки возлагаются следующие задачи: сохранение природной среды, природных ландшафтов; создание условий для отдыха (в том числе массового) и сохранение рекреационных ресурсов; разработка и внедрение эффективных методов охраны природных парков и поддержание экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков.

Решение об образовании природных парков принимают исполнительные органы государственной власти субъектов РФ по

представлению специально уполномоченных на то органов и по согласованию с органами местного самоуправления.

Природные парки являются юридическими лицами и финансируются за счет средств субъектов РФ.

На территориях природных парков устанавливаются различные режимы охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков. На их землях могут быть выделены различные функциональные зоны (природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и др.).

4. Государственные природные заказники (ст. 22–24 Федерального закона от 15 февраля 1995 г.). Они расположены на землях природно-заповедного фонда. Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса. Заказники могут быть федерального, регионального значения и субъектов РФ. Они могут иметь различный профиль: комплексными (ландшафтными), предназначенными для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов); биологическими (ботаническими и зоологическими), предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношении; палеонтологическими, предназначенными для сохранения ископаемых объектов; гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими), предназначенными для сохранения и восстановления ценных водных объектов и комплексов неживой природы.

Подчиненность и порядок финансирования государственных природных заказников федерального, регионального значения и субъектов РФ определяется органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

На территориях заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

Задачи и особенности режима конкретного заказника определяются Положением о нем, утвержденном специально уполномоченными на то органами.

5. Памятники природы (ст. 25-27 Федерального закона от 15 февраля 1995 г.). Земли, занятые памятниками природы, относятся к землям природно-заповедного фонда. Памятниками природы являются уникальные,

невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношениях природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. Памятники природы могут быть федерального, регионального значения и субъектов РФ.

Цель объявления указанных объектов памятниками природы – полное изъятие их из хозяйственного использования.

Особенности правового режима земель, занятых памятниками природы, прежде всего определяются классификацией этих памятников: небольшие урочища (рощи, озера, участки долин и побережий, достопримечательные горы и т.д.); отдельные объекты (редкие и опорные геологические обнажения, эталонные участки месторождений полезных ископаемых, водопады, пещеры, минеральные источники, живописные скалы, метеоритные карьеры, отдельные редкие или исторически ценные деревья и т. п.).

Особенности правового режима памятников природы выражаются в следующем:

памятники природы имеют различный правовой статус в зависимости от своей уникальности, научной или эстетической ценности и подразделяются на памятники федерального, регионального (субъектов РФ) и местного значения;

каждый памятник удостоверяется особым правовым документом – паспортом, в котором закрепляются правила содержания памятника;

каждый памятник обозначается на местности знаками в соответствии с границами, нанесенными на карту пользователей земли;

на территории расположения памятника природы запрещается всякая деятельность, угрожающая их сохранности.

Землепользователи, на участках которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима их охраны.

6. Дендрологические парки и ботанические сады (ст. 28–30 Федерального закона от 15 февраля 1995 г.). Они расположены на землях природно-заповедного фонда. Дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности. Территории дендрологических парков и

ботанических садов предназначаются только для выполнения их прямых задач и передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых они находятся.

Дендрологические парки и ботанические сады могут быть как федерального, так и регионального значения и образуются соответственно решениями представительных и исполнительных органов власти РФ или субъектов РФ.

Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на различные функциональные зоны: экспозиционную, посещение которой разрешается их администрацией; научно-экспериментальную, доступ в которую имеют научные сотрудники; административную.

Задачи, научный профиль, юридический статус, организационное устройство, особенности режима конкретного дендрологического парка и ботанического сада определяются Положениями, утвержденными для них соответствующими органами исполнительной власти, принявшими решения об их образовании.

7. Земли природоохранного назначения. В состав земель природно-заповедного фонда включаются земельные участки с природными комплексами и объектами, имеющими особое экологическое, научное, эстетическое, культурное и рекреационное значение. К ним относятся земли водоохраных зон, рек и водоемов, запретных и нерестоохранных полос; занятые лесами, выполняющими защитные функции; земли зон, округов санитарной охраны; занятые уникальными типичными и редкими ландшафтами; занятые противоэрозийными и полезащитными лесонасаждениями; другие земли, выполняющие природоохранные функции.

На землях природоохранного назначения допускается по согласованию со специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды ограничения хозяйственной деятельности при условии соблюдения установленного режима охраны этих земель.

В местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп законами РФ и субъектов РФ устанавливается порядок использования земель природоохранного назначения, обеспечивающий сохранение необходимых условий для жизни и осуществления хозяйственной деятельности этих народов и этнических групп.

8. Земли оздоровительного назначения. К землям оздоровительного назначения относятся земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов, обладающие природными лечебными ресурсами (месторождениями минеральных вод, лечебных грязей, рапой лиманов и озер), благоприятным климатом и иными природными факторами и условиями, которые используются или могут использоваться для профилактики и лечения заболеваний. К ним относятся земли курортных зон и лечебно-оздоровительных местностей, то есть земли, обладающие природными лечебными свойствами, минеральными источниками, залежами лечебных грязей, климатическими и иными условиями, благоприятными для профилактики и лечения заболеваний и для отдыха населения.

Цель придания специального правового статуса данным землям – особая их охрана для сохранения природных свойств и лечебных средств курортов и лечебно-оздоровительных местностей, для профилактики и лечения населения.

Согласно Федеральному закону «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», принятому Государственной Думой 23 февраля 1995г.,\* природными лечебными ресурсами являются минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха.

\*СЗ РФ. 1995. №9. Ст. 713

Лечебно-оздоровительная местность – это территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения.

Курорт – это освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры.

Курорт как природно-ландшафтный комплекс и его земельная территория могут включать в себя все или почти все категории и виды земель, входящих в земельный фонд России. На его землях находятся, как правило, санаторно-курортные учреждения, но также и земли других ведомств. Однако на земельные участки некурортного назначения, если они расположены на территории курорта, распространяется режим последнего в

части, предусматривающей соблюдение определенного рода обязанностей по сохранению природных лечебных ресурсов.

Для предохранения земель оздоровительного назначения от порчи, загрязнения и преждевременного истощения в лечебно-оздоровительных местностях и курортах устанавливаются округа санитарной (горно-санитарной) охраны, в которых выделяется до трех зон.

На территории первой зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий.

На территории второй зоны запрещается размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную 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 природной среды, Природных лечебных ресурсов и их истощением.

Обеспечение установленного режима санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется в первой зоне – пользователями, во второй и третьей зонах – пользователями, землепользователями и проживающими в этих зонах гражданами.

Земельные участки, на которых устанавливаются указанные зоны, за исключением первой, у землепользователей не изымаются, но в их пределах вводится особый режим использования земель, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые не совместимы с целями установления зон.

9. Земли рекреационного назначения. К землям рекреационного назначения относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности населения. К ним относятся выделенные в установленном порядке участки земли, предназначенные и используемые для организации массового отдыха и туризма населения.

Данные земли можно подразделить на три основные вида:

а) земельные участки, занятые территориями учреждений для отдыха (санаториями, пансионатами, домами отдыха, туристическими базами, пионерскими и спортивными лагерями и т. п.);

б) земли, по которым проходят учебно-туристские тропы, маркированные трассы, расположенные вне земель оздоровительного назначения.

Они выделяются по согласованию с пользователями земель и могут подлежать изъятию;

в) земли пригородных зеленых зон и земельные массивы, находящиеся за пределами городской черты, занятые зелеными насаждениями, выполняющими защитные и санитарно-гигиенические функции, являющиеся местом отдыха населения.

10. Земли историко-культурного назначения. К землям историко-культурного назначения относятся земельные участки:

1) памятников истории и культуры, в том числе археологических объектов и структур;

2) организации хранения памятников истории и культуры (музеев-усадеб, музеев-заповедников и других музеев);

3) исторических промыслов, производств и ремесел;

4) исторических поселений;

5) военных и гражданских захоронений.

Это – земельные участки, на которых расположены памятники истории и культуры, достопримечательные места, в том числе объявленные историко-культурными заповедниками (музеями-заповедниками). К ним относятся также земли, занятые предприятиями и объектами, с которыми связано существование традиционных народных художественных промыслов, ремесел и иного прикладного искусства.

Правовой статус данных земель специфичен тем, что:

земли историко-культурного назначения используются в особом режиме, устанавливаемом в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ;

не допускается изъятие этих земель для нужд, противоречащих их основному целевому назначению, и любая деятельность, не соответствующая установленному режиму их использования;

отдельные земли историко-культурного назначения могут быть полностью изъяты из хозяйственного использования, включая земли, на которых расположены историко-культурные объекты, подлежащие исследованию и консервации. Такое изъятие допускается в соответствии с федеральным законодательством России и субъектов РФ.

11. Особо ценные земли. К ним относятся земельные участки, в границах которых имеются природные и историко-культурные объекты, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных и животных организмов, редкие геологические образования, виды растений и животных, стационарные опытные участки научно-исследовательских учреждений).

На собственников, владельцев, пользователей и арендаторов таких земельных участков возлагаются обязанности по их сохранению. Сведения об особо ценных землях должны указываться в земельно-кадастровой, землеустроительной, градостроительной и лесоустроительной документации, правоустанавливающих документах владельцев земли. Подводя итог сказанному, можно сделать выводы:

1. Земли природоохранного, природно-заповедного, рекреационного, оздоровительного и историко-культурного назначения, несмотря на их значительные различия, обладают единством правового режима; все они изъяты из активной хозяйственной деятельности в интересах настоящего и будущих поколений в установленном государством порядке.

2. На названных землях установлен правовой режим, обусловленный правовым статусом расположенных на них природных объектов (заповедников, заказников и т. д.).

3. Правовой статус природных объектов, расположенных на указанных землях, подразделяется на общий (типовой) и специальный (индивидуальный).

4. Помимо природных объектов, правовой статус которых урегулирован в указанных Федеральных законах, на землях природно-заповедного фонда могут располагаться частички природы, статус которых не урегулирован в указанных законах (запретные нерестоохранные полосы, сообщества растительных и животных организмов и т.п.). Фактическое состояние данных элементов природы определяет порядок использования

земель природоохранного фонда (установление зон покоя, запрет общего экологического использования, езды на транспортных средствах и т. п.).

5. Наряду с природными, на данных землях могут быть и объекты социального назначения (санатории, пансионаты, кемпинги, объекты историко-культурного назначения). Особые правила использования земель, занятых данными объектами, особый режим использования земель и ограничения на благо данных объектов.

6. В Федеральном законе от 23 февраля 1995 г. говорится о природных лечебных ресурсах, о лечебно-оздоровительных местностях и курортах, которые относятся к особо охраняемым природным объектам. Их охрана осуществляется посредством установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны, в которых выделено три зоны со специфическим правовым режимом.

К особо охраняемым землям относятся земли, на которые распространяется режим особо охраняемых территорий; изменение их целевого назначения не допускается. Сведения об особо ценных землях должны указываться в земельно-кадастровой документации.

Порядок отнесения, охраны и использования земель особо охраняемых территорий устанавливается Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ на основании федеральных законов.

Контрольные вопросы:

1. Что общего в правовом режиме природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения?

2. Понятие природного заповедника как объекта правового регулирования.

3. Понятие национального парка как объекта правового регулирования.

4. Понятие природного парка как объекта правового регулирования.

5. Понятие заказника как объекта правового регулирования.

6. Понятие памятника природы как объекта правового регулирования.

7. Понятие дендрологического парка и ботанического сада как объекта правового регулирования.

8. Понятие курортов и лечебно-оздоровительных местностей как объектов правового регулирования.

## ГЛАВА 19

### ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА

19.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель лесного фонда

Земля – важнейший для всего человечества материальный ресурс. Этот термин многогранен и употребляется, как уже отмечалось, в нескольких значениях.

Земля является уникальным и сложным объектом, состоящим из нескольких важнейших элементов, одним из которых является лес.

В состав земель лесного фонда входят лесные и нелесные земли в соответствии с лесным законодательством РФ.

Правовой режим земель лесного фонда – это установленный законом порядок их учета, мониторинга, использования и охраны.\*

\*Площадь земель лесного фонда составляет 1059,8 млн.га (62% территории страны).

Лес, являясь составной частью природной среды – важнейший элемент глобального экологического значения, состоящий из совокупности земли, деревьев, древесно-кустарниковой растительности и иных видов растительности, микроорганизмов, других компонентов природы, в своем развитии биологически взаимосвязанных и влияющих на окружающую среду.

Лес – один из важнейших элементов, имеющий климаторегулирующее, почво- и водозащитное значение. Лесам принадлежит важная роль в сохранении почв и воды. Они восстанавливают атмосферу, поддерживают биологическое разнообразие растительного и животного мира, а также создают условия для удовлетворения как материальных, так и культурных потребностей человека.

Лес имеет огромное санитарно-гигиеническое и целебное значение. Велико эстетическое, а также рекреационное и научно-познавательное значение лесов.

Все это и обусловило то, что Правительством РФ была разработана Федеральная целевая программа «Леса России» на 1997–2000 гг., мероприятия которой были направлены на обеспечение рационального и неистощительного исполнения биологического разнообразия лесных экосистем, повышения экологического и ресурсного потенциала.

Учитывая многостороннее значение лесов. Программа имеет комплексную экологическую, лесохозяйственную и социально-экономическую направленность.

Юридическое понятие леса связано с формированием понятия лесного фонда России.

Согласно ст. 7 Лесного кодекса РФ<sup>1</sup> все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях поселений, а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью (лесные земли и нелесные земли), образуют лесной фонд. Границы лесного фонда определяются путем отграничения земель лесного фонда от иных земель.

Включение земель в состав лесного фонда и их изъятие из него осуществляются в порядке, установленном лесным и земельным законодательством РФ.

К лесным относятся земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, погибшие древостой, редины, пустыри, прогалины, площади, занятые питомниками, несомкнувшимися лесными культурами и иные).

К нелесным землям относятся земли, предназначенные для нужд лесного хозяйства (земли, занятые просеками, дорогами, сельскохозяйственными угодьями и другие), а также земли, расположенные в границах лесного фонда (земли, занятые болотами, каменистыми россыпями и другие неудобные для использования земли) – ст. 8 ЛК РФ.

Согласно ст. 9 ЛК РФ к участкам лесного фонда относятся участки леса, а также участки лесных земель, не покрытых лесной растительностью, и участки нелесных земель. Границы участков лесного фонда должны быть обозначены в натуре с помощью лесохозяйственных знаков и (или) указаны в планово-картографических материалах (лесных картах).

К участкам лесного фонда и правам пользования и применяются положения гражданского законодательства об объектах гражданских прав, а также положения земельного законодательства РФ о земельных участках, если иное не установлено настоящим кодексом. Эти же правила применяются к участкам лесов, не входящих в лесной фонд.

К участкам лесов, не входящих в лесной фонд, применяются требования настоящей статьи, если иное не предусмотрено федеральными законами. Не входят в лесной фонд земли, на которых хотя и произрастает лесная растительность, но они имеют иное целевое назначение. Ст. 11 Л К РФ исключает из лесного фонда древесно-кустарниковую растительность, расположенную на землях сельскохозяйственного назначения, в том числе землях, предоставленных для садоводства и личного подсобного хозяйства; землях транспорта (на полосах отводов железнодорожных магистралей и автомобильных дорог); землях населенных пунктов (поселений), в том числе предоставленных для дачного, жилищного и иного строительства (за исключением городских лесов); землях водного фонда (на полосах отвода каналов); землях иных категорий.

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

При этом как базисная, так и производительная функции земли неотделимы друг от друга, а поэтому лесной фонд России, лесные насаждения с землями, на которых они произрастают, а также земли, предназначенные для выращивания лесов, земли, необходимые для нужд сельского хозяйства и расположенные среди этих земель болота, гольцы, каменистые россыпи, пески и иные земли, не отнесенные к другим категориям.

Целевое назначение лесных правоотношений заключается в создании правового и экономического механизма для обеспечения комплексного и рационального использования лесных ресурсов, а также охраны и воспроизводства лесов с учетом их экологического значения.

Перевод земель лесного фонда первой группы в земли других категорий для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, осуществляется в соответствии с законодательством.

Включение земель в состав лесного фонда и их изъятие из него осуществляются в порядке, установленном лесным и земельным законодательством Российской Федерации. Так в Постановлении Правительства РФ «О порядке перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, и (или) изъятия земель лесного фонда»\*

закреплено, что перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства использованием лесным фондом, может осуществляться либо для временного (на срок до 25 лет) использования без исключения из состава лесного фонда, либо с изъятием земель и исключением их из состава лесного фонда. При переводе лесных земель в нелесные одновременно решается вопрос об условиях изъятия и предоставления земельного участка, о плате за перевод лесных земель в нелесные, а также о размерах убытков, связанных с изъятием земель лесного фонда.\*\*

\*См.: Постановление Правительства РФ от 19 сентября 1997 г. «О порядке перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, и (или) изъятия земель лесного фонда» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4538.

\*\*Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. «Об утверждении Порядка предоставления гражданам и юридическим лицам информации о лесном фонде, являющемся федеральной собственностью» // СЗ РФ. 1997. № 40. Ст. 4608.

Перевод и (или) изъятие земель лесного фонда осуществляются по инициативе юридических лиц или граждан с согласия территориальных органов Федеральной службы лесного хозяйства России, Государственного комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству.\*

\*СЗ РФ. 1998. №9. Ст. 1119.

Земельные участки лесного фонда, находящиеся в границах сельскохозяйственных организаций и предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств, могут предоставляться в собственность, постоянное бессрочное пользование, пожизненное наследуемое владение или аренду для комплексного ведения сельского и лесного хозяйства.

Земли лесного фонда, не используемые для нужд лесного хозяйства, органами управления лесным хозяйством могут передаваться органам местного самоуправления с их согласия для использования в интересах

населения муниципальных образований. Условия использования таких земель и ограничения на их использование устанавливаются договорами.

Сенокосные, пастбищные и другие пригодные для ведения сельского хозяйства земли в лесном фонде распределяются между муниципальными образованиями органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с органами ведения лесного хозяйства. Передача лесных участков частным лицам для сельскохозяйственных целей органами лесного хозяйства не допускается.

В местах проживания малочисленных народов органы исполнительной власти или органы местного самоуправления могут предоставлять земли лесного фонда родовым общинам и семьям этих народов в пользование для ведения традиционных видов хозяйственной деятельности.

В Лесном кодексе РФ (ст. 63) предусматривается порядок перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом, а также порядок изъятия земель лесного фонда. В ст. 64 ЛК РФ определён порядок перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом.

Лесной кодекс РФ закрепляет права собственности на лесной фонд и на леса, не входящие в лесной фонд, и другие права пользования их участками.

Постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998 г № 244 утверждено Положение о предоставлении участков лесного фонда в безвозмездное пользование, в соответствии с которым юридические лица и граждане могут заключать с лесхозом федерального органа управления лесным хозяйством договор до 49 лет о безвозмездном использовании лесного фонда для осуществления одного или нескольких видов лесопользования (на которое получена лицензия), предусмотренных лесным законодательством РФ. Этот договор считается заключенным с момента его государственной регистрации и выдачи лесопользователю лесорубочного (лесного) билета.

В ст. 18 ЛК РФ сказано, что содержание права собственности на лесной фонд и права собственности на леса, не входящие в лесной фонд, определяются ЛК РФ, гражданским и земельным законодательством РФ.

Собственник имеет право на затраты на охрану, защиту, воспроизводство и организацию рационального использования принадлежащих ему объектов лесных отношений и имеет право на получение доходов от использования лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд.

Лесной фонд и расположенные на землях обороны леса находятся в федеральной собственности. В соответствии с федеральным законом допускается передача части лесного фонда в собственность субъектов РФ.

Формы собственности на леса, расположенные на землях городских населенных пунктов, устанавливаются федеральным законом.

Сказанное не означает, что федеральные власти, в собственности которых находятся леса, обладают абсолютной властью.

Лесной фонд – общедолевой публичный достояние, которое должно использоваться как в интересах Федерации, так и ее субъектов сообща, так как здесь происходит расщепление федеральной собственности между федеральной властью и субъектами РФ. Это означает, что центр и регионы будут совместно распоряжаться всеми природными ресурсами.

Древесно-кустарниковая растительность, расположенная на земельном участке, находящемся в собственности гражданина или юридического лица, принадлежит ему на праве собственности, если иное не установлено федеральным законом.

Владение, пользование и распоряжение древесно-кустарниковой растительностью осуществляется собственником в соответствии с требованиями лесного законодательства и законодательства о растительном мире РФ.

Древесно-кустарниковая растительность, которая появилась в результате хозяйственной деятельности или естественным образом на земельном участке после передачи его в собственность гражданину или юридическому лицу, является его собственностью, которой он владеет, пользуется и распоряжается по своему усмотрению (ст. 20 ЛК РФ).

Права пользования граждан и юридических лиц участками лесного фонда и не входящими в лесной фонд могут быть ограничены в пользу иных заинтересованных лиц на основании договоров, актов государственных органов и актов органов местного самоуправления, а также судебных решений (частный лесной сервитут) (ст. 21 ЛК РФ).

По степени своего участия в природном функционировании лесного комплекса земли подразделяются на лесные (земли, на которых произрастают лесные насаждения), а также не покрытые лесом, но предназначенные для выращивания лесов, земли, необходимые для нужд лесного хозяйства, и расположенные среди этих земель болота, гольцы и т. п.

Порядок перевода лесных земель в нелесные осуществляется путем определенной законом процедуры (ст. 33, 34 ЛК РФ).

Перевод лесных земель в нелесные осуществляется в двух целях: в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, и в целях, связанных с ведением лесного хозяйства. В первом случае использование земель носит многоцелевой характер, поскольку связано с объектами, не входящими в состав лесного фонда (ведение сельского хозяйства; строительство объектов, линейных сооружений, расширения поселений и др.).

Одновременно на правовой режим земель лесного фонда влияют их средообразующее, народнохозяйственное значение, а также их местоположение и выполняемые ими функции. По этому признаку леса относятся к трем группам (первой, второй, третьей); первая группа лесов имеет категории защитности.

Первую группу составляют леса, которые имеют особо важное экологическое, оздоровительное, санитарно-гигиеническое и защитное значение, а также леса особо охраняемых природных территорий.

Леса первой группы подразделяются на категории защищенности:

Водоохранные (запретные полосы по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов, запретные полосы лесов, защищающих нерестилища особо ценных промысловых рыб и т.п.)

Защитные противозерозионные леса, защитные полосы лесов вдоль железных дорог, автомобильных дорог федерального, республиканского и областного значения, государственные защитные лесные полосы, ленточные боры, другие леса в пустынных, степных, лесостепных и малолесных горных районах, имеющих важное значение для защиты окружающей природной среды.

Санитарно-гигиенические и оздоровительные (городские леса, лесопарки, леса зеленых зон вокруг городов, других населенных пунктов и промышленных предприятий, леса первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения и леса первой, второй и третьей зон округов санитарной охраны курортов).

Леса особо охраняемых территорий (особо ценные лесные массивы, леса, имеющие научное или историческое значение, памятники природы, орехо-промысловые зоны, лесоплодовые насаждения и притундровые леса).

Отнесение лесов к группам лесов и категориям защищенности лесов первой группы, а также перевод лесов из одной группы лесов или категории

защищенности лесов первой группы соответственно в другую группу или категорию осуществляются на основании материалов лесоустройства и специальных обследований в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Вторая группа – это леса в районах высокой плотности населения и с развитой сетью транспортных путей, имеющие средообразующие, защитные и ограниченные эксплуатационные функции, а также леса в районах с недостаточными лесными ресурсами, для сохранения защитных функций которых требуется ограниченный режим пользования лесным фондом.

К третьей группе отнесены леса многолесных районов, имеющие преимущественно эксплуатационное значение и предназначенные для непрерывного удовлетворения потребностей народного хозяйства в древесине без ущерба для экологических функций этих лесов.

Леса третьей группы подразделяются на освоенные и резервные леса. К резервным относятся леса, которые не вовлечены в эксплуатацию вследствие их отдаленности от транспортных путей и по другим причинам.

Важно учитывать, что при разделении лесов на группы одновременно определяются и границы занятых ими земель с учетом требований российского законодательства.

Отнесение лесов к группам означает установление режимов использования земель, и если на землях лесов первой группы устанавливается режим, соответствующий их охранительной функции, то на землях лесов второй группы применяется ограниченный режим пользования лесным фондом, а на землях лесов третьей группы осуществляется преимущественно эксплуатационный характер использования лесов для непрерывного удовлетворения потребностей народного хозяйства в древесине без ущерба для экологических функций этих лесов (ст. 57–60 Л К РФ).

Классификация лесов (отнесение лесов к группам и категориям защитности) осуществляется одновременно с определением границ участков лесного фонда по каждой группе лесов и категории защитности с учетом требований земельного законодательства РФ.

Кроме того, в лесах всех групп могут быть выделены особо защитные участки с ограниченным режимом пользования (берего- и почвозащитные участки леса вдоль берегов водных объектов, склонов оврагов и балок, опушки леса по границам с безлесными территориями, места обитания и распространения редких и находящихся под угрозой исчезновения диких

животных и растений и другие), то есть режим использования земель той или иной группы лесов дополняется внутренним режимом.

Правовой режим использования лесов можно подразделить на общий, обязательный для любой группы и категории защитности лесов, и особенный, обусловленный характером использования лесов и земель, на которых расположены данные леса. Так, ЛК РФ устанавливает основные принципы государственного управления в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов; ст. 82, 83 ЛК РФ определяют общие права и обязанности лесопользователей, ст. 61 ЛК РФ определяет порядок установления возрастов рубок, а ст. 62 – расчетную лесосеку и порядок ее утверждения. В этих статьях определяются способы и виды рубок в зависимости от групп лесов, по каждому пользователю лесного фонда, то есть они предусматривают специальные правила, обусловленные видом лесопользования – рубкой лесов, исходя из принципов непрерывности и неистощительности пользования лесным фондом.

Виды и формы пользования лесным фондом установлены законом исчерпывающе и расширительному толкованию не подлежат, в силу чего использование леса осуществляется в семи формах: заготовка древесины;

заготовка живицы; заготовка второстепенных лесных материалов (пней, луба, коры, бересты, пихтовой, сосновой и еловой лапки и новогодних елок); побочные лесные пользования (сенокошение, пастьба скота, размещение ульев и пасек, заготовка древесных соков, заготовка и сбор дикорастущих плодов, грибов, ягод, лекарственных растений и технического сырья, сбор мха, подстилки, опавшего листа, камыша, куги и рогоза и др.); пользование лесным фондом для нужд охотничьего хозяйства,\* в научно-исследовательских целях; в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях (ст. 80 ЛК РФ).

\*См.: Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. «О плате за пользование объектами животного мира и ее предельных размерах» //СЗ РФ. 1997. № 40. Ст. 4607.

Для каждой из этих форм лесопользования установлены специальные правила (ст. 113–130 ЛК РФ); предусмотрены порядок заготовки живицы (ст. 119 Л К РФ), порядок пользования лесным фондом для заготовки второстепенных лесных материалов, осуществления побочных лесных пользования (ст. 120 ЛК РФ), порядок пользования лесным фондом для нужд

охотничьего хозяйства (ст. 121 ЛК РФ), в научно-исследовательских целях (ст. 122 ЛК РФ) и др.

Особый порядок пользования лесным фондом определен в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп, где устанавливаются порядок организации и способы пользования лесным фондом, обеспечивающие сохранение и поддержание необходимых условий для жизни и существования традиционной хозяйственной деятельности этих народов и этнических групп (ст. 124 ЛК РФ).

Установление, дифференциация и изменение правового режима земель лесного фонда осуществляются путем государственного управления и государственного регулирования в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, которое, наряду с общими, обладает особыми чертами, обусловленными характером лесного фонда на тех или иных землях. Так, на период высокой пожарной опасности в лесах применяется режим ограниченного въезда в лесные массивы транспортных средств и ограниченное посещение населением данных лесов, а также проведение определенных работ на отдельных участках лесного фонда. Это вводится через федеральные органы управления лесным хозяйством и его территориальные органы.

19.2. Особенности государственного регулирования правового режима земель лесного фонда

Государственное управление в области использования, воспроизводства и защиты лесов является частью государственного регулирования правового режима земель лесного фонда. Под государственным управлением землями лесного фонда понимается деятельность государственных органов по обеспечению рационального использования, воспроизводства и защиты лесного фонда. Оно осуществляется Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и специально уполномоченным органом управления лесным хозяйством (Федеральная служба лесного хозяйства России).

Федеральная служба лесного хозяйства России и ее местные подразделения (государственные комитеты, министерства и управления лесного хозяйства) являются основным звеном в государственном управлении лесным хозяйством.

В соответствии с Положением о Министерстве природных ресурсов РФ\* оно является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие специальные функции в области использования,

охраны, защиты лесного фонда, воспроизводства лесов и ведения лесного хозяйства.

\*См.: Постановление Правительства РФ от 19 декабря 1997 г. № 1801 «Об утверждении Положения об использовании, охране, защите лесного фонда и воспроизводстве лесов, ранее находящихся во владении сельскохозяйственных организаций» // СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 121.

Министерство природных ресурсов РФ является федеральным органом управления лесным хозяйством, и специально уполномоченным государственным органом в таких областях государственного управления, как использование, охрана, защита лесного фонда и воспроизводство лесов, охраны окружающей природной среды, контроля и регулирования использования объектов животного мира и среды их обитания,

Осуществляя регулирование лесных отношений, органы управления не могут быть субъектами правоотношений по хозяйственной эксплуатации лесных ресурсов. В частности, Федеральная служба лесного хозяйства и ее подведомственные подразделения не могут осуществлять заготовку древесины в порядке рубок главного пользования.

С учетом законодательства, можно выделить несколько направлений регулирования лесных отношений.

1. Установление правового режима лесов и земель лесного фонда, который, как отмечалось выше, включает в себя распределение лесного фонда по группам лесов и категориям защищенности, а также перевод из одной категории или группы в другую (ст. ст. 55, 60 ЛК РФ и другие).

2. Установление непосредственного целевого назначения конкретного лесного участка по средствам предоставления его пользователям по лесорубочному билету (ордеру), лесному билету, договору концессии или лицензии (ст. ст. 40-42, 81 ЛК РФ).

Концессия лесного участка предполагает, что одна сторона обязуется предоставить другой стороне на срок от одного года до сорока девяти лет право возмездного пользования на определенных условиях лесными ресурсами на соответствующем участке лесного фонда.

По договору концессии предоставляются в пользование участки лесного фонда, как правило, неосвоенные, без сложившейся инфраструктуры

и требующие значительных средств для вовлечения этих участков в эксплуатацию. Сторонами, участвующими в заключении договора концессии, являются Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти и лица, являющиеся инвесторами.

Для равного доступа всех заинтересованных лиц договор концессии заключается по результатам проведения специального конкурса или аукциона.

Участки лесного фонда, передаваемые на концессию, выставляются на конкурсы или аукционы Правительством Российской Федерации по согласованию с органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Осуществление лесопользования допускается только на основании лесорубочного билета, ордера или лесного билета. Основанием для выдачи лесорубочного билета и (или) лесного билета является договор аренды участка лесного фонда, договор безвозмездного пользования участком лесного фонда, договор концессии участка лесного фонда, протокол о результатах лесного аукциона или решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Лесорубочный билет, ордер и (или) лесной билет выдаются лесопользователю на срок до одного года (при краткосрочном пользовании лесным фондом) либо на весь срок совершения определенных работ (например, при заготовке живицы до окончания подсочки древостоев). Лесорубочный билет и лесной билет выдаются ежегодно на осуществление видов лесопользования, указанных в соответствующем договоре. Лесорубочный билет, ордер и лесной билет предоставляют лесопользователю право осуществлять только указанный в них вид лесопользования в установленном объеме (размере) и на указанном в нем лесном участке.

На основании ордера лесопользователем осуществляются отдельные виды заготовки и вывозки древесины, заготовка второстепенных лесных ресурсов.

В Лесном кодексе закреплено также, что деятельность по использованию лесного фонда подлежит лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Осуществление мероприятий, обеспечивающих выполнение лесопользователем своих прав и обязанностей, основанных на действующем лесном законодательстве и общих правовых принципах (ст. 35 ЛК РФ).

Данные мероприятия могут выражаться:

а) в подборе наиболее способных лесопользователей путем проведения лесных конкурсов (что обязательно предусмотрено лесным законодательством. Например, для заключения договора концессии) (ст. 35 ЛК РФ). Для проведения лесного конкурса создается специальная комиссия, в которую входят представитель органа государственной власти субъекта Российской Федерации (являющийся председателем), представитель федерального органа управления лесным хозяйством или его территориального представителя (является заместителем председателя), а также специально уполномоченные государственных органов в области охраны окружающей природной среды, заинтересованных организаций. Затем состав комиссии утверждается органом государственной власти субъекта РФ. Таким образом, подбираются наиболее желательные пользователи, что обеспечивает грамотное осуществление их прав и обязанностей;

б) в обеспечении охраны лесов, введения ограничений в целях ее обеспечения. Так, пребывание граждан в лесах, сбор дикорастущих плодов, ягод, грибов и т.п. могут быть ограничены, если этого требуют интересы пожарной безопасности, ведения орехопромыслового, лесоплодового или лесосеменного хозяйства, а в лесах государственных природных заповедников, национальных и природных парков и на других особо охраняемых природных территориях – в связи с установлением в них режимов лесопользования (ст. 86 ЛК РФ);

в) в обеспечении свободы хозяйственной деятельности пользователей лесным фондом, связанной с использованием лесных ресурсов, устранении вмешательства, непредусмотренного законом, в его законную деятельность (ст. 83 ЛК РФ);

г) в приостановлении или ограничении права пользования лесным фондом в случаях нарушений лесопользователем требований лесного законодательства или других условий, предусмотренных в разрешительных документах (ст. 27 ЛК РФ);

д) в прекращении лесопользования досрочно, если лесопользователем допущены нарушения: систематические (более двух раз) нарушения лесного законодательства, нанесшие значительный вред лесному хозяйству, а также невыполнение лесопользователем лесовосстановительных и противопожарных мероприятий, несоблюдение правил пожарной безопасности в лесах (ст. 28 ЛК РФ).

Государственное регулирование в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, основывается на следующих принципах:

устойчивого развития (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды);

рационального, непрерывного, неистощительного использования лесного фонда в интересах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

несовместимости реализации функций государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов с осуществлением рубок главного пользования и переработки полученной при этом древесины.

Регулирование лесных отношений государственными органами осуществляется через следующие основные функции:

1) через функцию учета, включающую в себя:

а) ведение государственного учета лесного фонда (ст. 67 ЛК РФ) и государственного лесного кадастра (ст. 68 ЛК РФ), которое выражается в сборе сведений о правовом режиме лесного фонда, об экономических, экологических и иных количественных и качественных характеристиках лесного фонда, делении лесов на группы и категории защитности и других данных о систематическом контроле за количественными и качественными изменениями лесного фонда и обеспечении долговременными сведениями о лесном фонде органов государственной власти РФ и субъектов РФ, органов местного самоуправления и др.;

б) осуществление мониторинга лесов (ст. 69 ЛК РФ), представляющего собой систему наблюдений, оценки и прогноза состояния и динамики лесного фонда в целях эффективного управления в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов и повышения их экологических функций:

2) через функцию планирования, в которую включается:

а) программирование (разработка программы) совместно с субъектами РФ федеральных и региональных программ по рациональному пользованию лесным фондом, повышению доходности, продуктивности, экономической, экологической и социальной значимости лесов, обеспечению воспроизводства, охраны и защиты лесов; определение порядка их финансирования и организация выполнения; разработка основных направлений государственной политики в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов и их реализация (ст. 46–47 ЛК РФ);

б) планирование расчетных лесосек, определение и утверждение расчетной лесосеки с участием органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В соответствии с Л К РФ проводится обязательная сертификация лесных ресурсов, которой подлежит древесина, отпускаемая на корню, и второстепенные лесные ресурсы. Организация и проведение обязательной сертификации указанных лесных ресурсов осуществляются федеральным органом управления лесным хозяйством в порядке, определяемом Правительством РФ;\*

\*См.: Постановление Правительства РФ от 19 сентября 1997 г. «О минимальных ставках платы за древесину, отпускаемую на корню» // СЗ РФ. 1997. № 40. Ст. 4587.

3) через функцию распределения и перераспределения участков лесного фонда, осуществляемую:

а) через прямые переговоры, лесные конкурсы, аренду, договоры концессии, осуществляемые в условиях гласности с учетом защиты интересов местного населения (ст. 32-41 ЛК РФ);

б) путем досрочного прекращения права пользования лесным фондом в случаях совершения нарушений, предусмотренных ст. 28 ЛК РФ;

4) через функцию лесоустройства, которая включает в себя систему мероприятий по обеспечению рационального использования лесного фонда, повышению эффективности ведения лесного хозяйства и осуществлению единой научно-технической политики в лесном хозяйстве.\*

\*См.: Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 135 «О закреплении лесов, расположенных на землях обороны, за федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны» // СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 758.

При лесоустройстве осуществляются: определение в установленном порядке границ участков лесного фонда и внутрихозяйственная организация

территорий лесного фонда лесхозов федерального органа управления лесным хозяйством, государственных природных заповедников, национальных парков федерального органа управления лесным хозяйством, лесхозов образовательных учреждений высшего профессионального образования и т.п. (ст. 72-74 ЛК РФ);

5) через функцию контроля,\* задачей которого является обеспечение соблюдения всеми юридическими лицами и гражданами установленного порядка пользования лесным фондом, правил ведения лесного хозяйства, воспроизводства, охраны и защиты лесов, правил государственного учета и отчетности, а также иных норм и правил, установленных лесным законодательством (ст. 76 ЛК РФ);

\*См.: Постановление Правительства РФ от 1 июня 1998 г. № 544 «Об утверждении порядка осуществления федеральной службы лесного хозяйства и ее территориальными органами госконтроля за состоянием и использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводства лесов» //СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2547.

б) через функцию охраны прав и законных интересов лесопользователей, которая осуществляется путем:

а) разрешения судами и арбитражными судами споров по вопросам лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов (ст. 109 ЛК РФ), поскольку результатом такого разрешения является пресечение нарушений прав того или иного лица, а также их восстановление;

б) применения ответственности за нарушения лесного законодательства РФ путем применения административных или уголовных наказаний (ст. 110 ЛК РФ); возврата занятых участков лесного фонда без возмещения виновному понесенных им затрат; взыскания сумм причиненного ими лесному хозяйству вреда и т. п.

Основные методы государственного регулирования правового режима лесопользования сводятся к следующему.

1) Обеспечение порядка возникновения, изменения и прекращения лесных правоотношений, который можно подразделить на:

а) общий, дающий право беспрепятственно осуществлять гражданами и юридическими лицами права общего природопользования: проезд по лесным

дорогам; сбор дикорастущих грибов, ягод и другой растительности; осуществление туристических мероприятий на землях лесного фонда и т. п.;

б) специальный, дающий право реализовать уставные и иные правомочия в области лесопользования лишь при наличии специальных разрешений уполномоченных на то органов в определенной форме, например, добыча необходимых лесных материалов на основании лицензий, лесорубочного билета, договора концессии (ст. 37,42 ЛК РФ).

Обеспечение данного порядка выражается в следующих правовых действиях уполномоченных на то органов:

а) соблюдение оснований получения участков лесного фонда в пользование. Например, предоставление данных участков в долгосрочное пользование производится в форме аренды на основании лицензии (ст. 31-34 ЛК РФ), которая в себе должна содержать сведения, не противоречащие лесному законодательству, формы лесорубочного билета, ордера и лесного билета должны соответствовать закону, и любое из допущенных нарушений указанных правил может повлечь за собой досрочное прекращение права лесопользования;\*

\*См.: Постановление Правительства РФ от 18 февраля 1998г № 224 «Об утверждении Положения о предоставлении участков лесного фонда в безвозмездное пользование» // СЗ РФ. 1998. №8, Ст. 964.

б) соблюдение установленных правил лесопользования. Так, если лесопользователь не выполняет своей обязанности – своевременно не вносит плату систематически (или более трех месяцев) за пользование участками лесного фонда, то его право может быть досрочно прекращено;

в) соблюдение установленных правил прекращения права лесопользования. Например, прекращение права пользования лесным фондом оформляется аннулированием лицензии, лесорубочного билета (ордера), лесного билета лесничествами, выдавшими эти разрешительные документы, и в случае несогласия лесопользователя с решением о прекращении права пользования, он вправе обжаловать его в суд или арбитражный суд (ст. 30 ЛК РФ).

В случаях нарушения лесопользователем условий, предусмотренных в разрешительном документе, его право пользования участком лесного фонда

может быть приостановлено или ограничено органом, выдавшим это разрешение.

2) Обеспечение нормирования лесопользования с тем, чтобы не был превышен допустимый порог вторжения лесопользователей в экосистемы тех или иных лесных объектов. Это осуществляется путем:

а) установления норм и правил пользования лесным фондом; установления расчетной лесосеки с участием органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; утверждения правил отпуска древесины на корню, рубок леса, воспроизводства, охраны и защиты лесов; утверждения по регионам (субъектам РФ) лимитов лесосечного фонда в пределах расчетной лесосеки и др.;

б) обоснования возрастов рубок леса в ходе лесоустройства или специальных научных исследований;

в) обеспечения лесовосстановительных работ, позволяющих компенсировать вырубку леса и не допускать истощения лесных ресурсов от производимых вырубок, а также установления объемов, способов и методов работ по восстановлению лесов, определения восстанавливаемых древесных пород владельцами лесного фонда по материалам лесоустройства с учетом изменений, происшедших в лесном фонде, а также всеобщей обязанности лесопользователей производить отчисления на воспроизводство, охрану и защиту лесов.

3) Обеспечение экологической безопасности лесопользования с тем, чтобы эксплуатация лесов не наносила вреда:

а) самим лесным массивам и экосвязям природных объектов, находящихся в лесах. С этой целью ЛК РФ обязывает вести лесное хозяйство такими способами, которые обеспечивали бы сохранение экологических (средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных) и иных природных свойств лесов;

б) обитающей в лесах дикой фауне. Пользование лесным фондом и лесохозяйственные мероприятия могут осуществляться лишь при условии сохранения благоприятной среды обитания диких животных;

в) самим лесным массивам, в силу чего ЛК РФ обязывает охранять все леса от пожаров, незаконных порубок, нарушений установленного порядка лесопользования и других противоправных действий, причиняющих ; вред лесу, а также защите от вредителей и болезней. При этом охрана и защита лесов должна осуществляться с учетом их биологических и региональных особенностей и включать в себя комплекс организационных, правовых и

других мер, направленных на рациональное использование лесного фонда, его сохранения от уничтожения, повреждения, ослабления, загрязнения и иных вредных воздействий.

Для действенного осуществления этой функции в статье 110 Лесного кодекса РФ предусмотрено назначение административного и уголовного наказания, применение которого регламентируется санкциями статей соответствующих законодательных актов.

### 19.3. Право пользования землями лесного фонда

Право пользования участками лесного фонда осуществляется на основе ряда принципов:

строго целевой и рациональный порядок использования земель лесного фонда;

установление платного порядка пользования землями лесного фонда;

свобода хозяйственной деятельности по использованию земель лесного фонда;

соблюдение закона при осуществлении права использования участками земель лесного фонда;

соблюдение безопасности при осуществлении хозяйственной деятельности по использованию земель лесного фонда;

соблюдение норм рубки леса.

По лесному законодательству участниками лесных отношений являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, граждане и юридические лица, осуществляющие ведение лесного хозяйства и использование лесного фонда, а также лесов, не входящих в лесной фонд. Причем от имени Российской Федерации и ее субъектов участвуют органы государственной власти РФ и органы государственной власти ее субъектов, но в пределах своей законодательно определенной компетенции. А от имени городских, сельских поселений и других муниципальных образований участвуют органы местного самоуправления.

Лесной кодекс понимает под лесопользователем «граждан и юридических лиц, которым предоставлены права пользования участками лесного фонда и права пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд» (ст. 17).

В лесном законодательстве закреплены также права лесопользователей при осуществлении пользования землями лесного фонда. К ним относятся:

право на получение информации об участках лесного фонда, передаваемых им в пользование. Существует специальное Постановление Правительства РФ, которое регулирует вопросы предоставления информации.\* К информации о лесном фонде относятся данные государственного учета лесного фонда, данные государственного лесного кадастра, мониторинга лесов, лесоустройства и иные данные, полученные Федеральной службой лесного хозяйства России и подведомственными ей организациями при осуществлении ими своих функций. Информация о лесном фонде может предоставляться гражданам и юридическим лицам в виде справок, отчетов, графических и иных материалов. В зависимости от состава, содержания, назначения, степени обработки, категорий пользователей и других факторов информации о лесном фонде предоставляется на безвозмездной основе или за плату без права ее тиражирования и передачи другим лицам. Информация о лесном фонде предоставляется гражданам и юридическим лицам организациями, уполномоченными Федеральной службой лесного хозяйства России, на основе договора (контракта, соглашения). Для получения информации о лесном фонде заявитель представляет в соответствующую организацию заявку по установленной ею форме.

\*СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2553. Этим постановлением отменено действующее на территории РФ постановление Совета Министров СССР от 30 октября 1981 г. «Об утверждении Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР» //СП СССР. 1981. № 33. Ст. 184.

право осуществлять пользование лесным фондом в установленных в специальных разрешительных документах объемах и пределах;

право возводить на срок лесопользования строения и сооружения, пункты хранения древесины, связанные с использованием лесным фондом, в установленном порядке;

право самостоятельно определять форму хозяйственной деятельности по пользованию земель лесного фонда;

а также может осуществлять другие права, не противоречащие законодательству.

Помимо прав у лесопользователя имеются и определенные обязанности, среди которых нужно выделить такие:

осуществлять пользование участками лесного фонда в соответствии с лесным законодательством Российской Федерации;

соблюдать условия договора аренды участка лесного фонда, договора безвозмездного пользования участком лесного фонда, договора концессии участка лесного фонда, а также условия лесорубочного билета, ордера, лесного билета;

не допускать нанесения вреда здоровью граждан, окружающей природной среде;

вести работы способами, предотвращающими возникновение эрозии почв, исключаящими или ограничивающими негативное воздействие пользования лесным фондом на состояние и воспроизводство лесов, а также на состояние водных и других природных объектов;

приводить земли на участках лесного фонда, предоставленных в пользование, в состояние, указанное в договоре аренды участка лесного фонда, договоре безвозмездного пользования участком лесного фонда, договоре концессии участка лесного фонда, лесорубочном билете, ордере, лесном билете, за свой счет;

проводить лесовосстановительные мероприятия за свой счет на вырубках и площадях, на которых в результате деятельности лесопользователей уничтожен подрост или погибла древесно-кустарниковая растительность;

возмещать убытки и потери лесного хозяйства в установленном порядке;

а также другие обязанности, возложенные на них статьей 83 Лесного кодекса.

Права пользования участками лесного фонда и права пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд, возникают на основании договора аренды участка лесного фонда, договора безвозмездного пользования участком лесного фонда, договора концессии участка лесного фонда, а также лесорубочного билета, ордера или лесного билета (последние три вида были раскрыты выше).

По договору аренды участка лесного фонда лесхоз федерального органа управления лесным хозяйством (арендодатель) обязуется

предоставить лесопользователю (арендатору) участок лесного фонда за плату на срок от одного года до сорока девяти лет для осуществления одного или нескольких видов лесопользования. Добытые в соответствии с договором аренды участка лесного фонда лесные ресурсы (продукция) являются собственностью арендатора. Субаренда участков лесного фонда запрещена. Договор аренды участка лесного фонда заключается в письменной форме и подлежит государственной регистрации в соответствии с гражданским законодательством.

С момента государственной регистрации договор аренды участка лесного фонда считается заключенным. Также нужно обратить внимание на то, что предоставление участков лесного фонда в аренду должно осуществляться гласно с учетом интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Арендатор должен иметь лицензию на осуществление соответствующей деятельности.

Участки лесного фонда, переданные в аренду, не подлежат переходу в собственность арендатора по истечении срока аренды. Выкупарендованных участков запрещается.

Договор безвозмездного пользования участком лесного фонда заключается на срок до сорока девяти лет для осуществления одного или нескольких видов лесопользования. Так постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о предоставлении участков лесного фонда в безвозмездное пользование»\* закрепляет, что размер участка лесного фонда, предоставляемого в безвозмездное пользование, определяется органом государственной власти субъекта РФ, исходя из вида и целей лесопользования, а также объемов, необходимых для удовлетворения собственных потребностей в древесине и других лесных ресурсах граждан и юридических лиц, претендующих на получение участка лесного фонда в безвозмездное пользование.

\*СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4471.

Договор безвозмездного пользования участком лесного фонда заключается в письменной форме, подлежит государственной регистрации и считается заключенным с момента его государственной регистрации.

Граждане и юридические лица, желающие получить в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации в безвозмездное пользование участок лесного фонда, направляют в лесхоз письменное заявление. Лесопользователь вправе приступить к осуществлению лесопользований, предусмотренных договором безвозмездного пользования, со дня государственной регистрации договора и выдачи лесопользователю лесорубочного или лесного билета.

Право пользования землями лесного фонда осуществляется в следующих видах.

1. Заготовка древесины. Заготовка древесины является основным видом лесопользования. Она осуществляется в порядке рубок. Различают два вида рубок: рубку главного и промежуточного пользования. Рубки главного пользования осуществляются, как правило, в перестойных и спелых древостоях лесов первой и второй группы.

В лесах третьей группы рубки главного пользования имеют эксплуатационный характер, осуществляются повсеместно в пределах расчетной лесосеки и способами, обеспечивающими своевременное их восстановление. Заготовка древесины при рубках главного пользования в объеме, превышающем расчетную лесосеку, запрещается.

В лесах второй группы рубки главного пользования проводятся выборочно в местах, где имеется достаточный объем перестойного и спелого древостоя и обеспечивается основная задача – восстановление лесов с ценными породами лесов и сохранение природоохранных функций этих лесов. В лесах первой группы рубки главного пользования могут проводиться только в исключительных случаях для улучшения состояния древостоев и усиления природоохранных функций этих лесов.

Рубки промежуточного пользования в зависимости от целевого назначения могут быть нескольких видов: рубки ухода за лесом, санитарные рубки, рубки реконструкции леса, связанные с необходимостью улучшения функциональной роли насаждений (например, водоохранное назначение). Эти виды рубок проводятся, как правило, только в лесах первой группы, а размер заготовки в этих случаях определяется по материалам лесоустройства.

Лесной кодекс также предусматривает проведение и прочих рубок, к которым можно отнести расчистку леса в связи со строительством гидроузлов и иных объектов, прокладкой просек и другие.

Заготовка древесины при рубках главного пользования и рубках промежуточного пользования осуществляется в соответствии с региональными правилами рубок (наставлениями), утверждаемыми

Федеральной службой управления лесным хозяйством России в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

2. Заготовка живицы. Под живицей понимается смола хвойных деревьев. Заготовка живицы представляет собой сбор смолы хвойных деревьев путем подсочки (неглубоких надрезов на деревьях для стока смолы).

Живица используется в промышленности в качестве основного сырья для производства канифоли, скипидара и других продуктов. Заготовка живицы производится в хвойных перестойных и зрелых древостоях, которые затем предназначаются для рубки. Не допускается передача указанных древостоев в подсочку без утвержденных в установленном порядке планов рубок главного пользования и подсочки этих древостоев.

3. Заготовка второстепенных лесных ресурсов и побочное лесопользование. Под второстепенными лесными ресурсами понимаются береста, кора, пни, луб, хвойная лапка и тому подобное, заготовка которых проводится для промышленной переработки или развития лесных промыслов. Правила пользования лесным фондом для заготовки второстепенных лесных ресурсов и осуществления побочного лесопользования утверждаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

К побочному лесопользованию относится сенокошение, выпас скота, размещение пасек и ульев, заготовка соков, заготовка и сбор дикорастущих плодов, грибов, ягод, лекарственных растений, технического сырья, сбор мха, подстилки, камыша и т.п. Побочное лесопользование может осуществляться как гражданами, так и юридическими лицами.

4. Пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства. Право пользования лесом в целях охотничьего хозяйства проводится с учетом правил охраны животного мира и среды обитания животных. Это сложный вид лесопользования, так как здесь нужен очень внимательный подход к живой природе, нарушение баланса которой ведет к негативным последствиям. Лесопользователями могут выступать как граждане, так и юридические лица.

5. Пользование лесным фондом в научно-исследовательских целях. Участки лесного фонда могут предоставляться для этих целей предприятиям, организациям и учреждениям, в задачи которых, согласно их уставам и положениям о них, входит проведение таких работ с обеспечением им особых условий работы. Проведение научно-исследовательских работ на участках лесного фонда соответствующими организациями осуществляется бесплатно. Лесхоз федерального органа управления лесным хозяйством

может ограничить или запретить гражданам и юридическим лицам пользование этими участками лесного фонда, если данное лесопользование несовместимо с целями проведения научно-исследовательских работ.

6. Пользование лесным фондом в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях. Данный вид лесопользования осуществляется в целях организации отдыха населения в пределах зеленых и пригородных, а также лесопарковых зон.\* На участках лесного фонда, предоставленных для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей, лесопользователи проводят мероприятия по благоустройству этих участков при условии сохранения лесов и природных ландшафтов, соблюдения правил пожарной безопасности и санитарных правил в лесах. Порядок пользования участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей утверждается органами государственной власти субъектов РФ.

\*См.: Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404 // СЗ РФ. 1996. №49. Ст. 5567.

На содержание права пользования землями лесного фонда влияют:

1) Особенности объекта права пользования. Земли лесного фонда представляют собой экологический комплекс природных объектов: земель пространственного базиса и средства производства в лесном хозяйстве; лесной и сопутствующей ей растительности; дикой фауны и мест ее обитания; ландшафтных экосвязей и микроклимата и т. п.

В силу этого общий земельно-правовой режим земель лесного фонда действует в комплексе с эколого-правовым режимом флоры и фауны лесных объектов.

В частности, заготовка древесины в лесах, являющихся средой обитания ценных видов животных, допускается только по согласованию с государственными органами окружающей среды. Не допускается заготовка древесины, приводящая к уничтожению или деградации среды обитания редких и исчезающих видов животных.

2) Особенности субъектов права пользования землями лесного фонда. Ими являются, как правило, лесопользователи, которые приобретают

право лесопользования на основании лицензии либо лесорубочных и лесных билетов или ордеров. В силу этого право лесопользования выступает первичным титулом, влекущим за собой и право пользования земельным участком,

3) Обстановка, в которой находится тот или иной земельный участок лесного фонда. Так, в случае появления болезней деревьев лесопользователи обязаны осуществлять санитарные рубки леса; при высокой пожарной опасности в лесах ограничивается посещение их населением, въезд в них на транспортных средствах, а также проведение определенного вида работ на отдельных участках лесного фонда.

При этом следует иметь в виду, что лесные правоотношения на землях лесного фонда действуют в комплексе и одновременно с земельными правоотношениями. Так, при определении правового статуса лесных объектов (отношения лесов к группам лесов и категории защитности) одновременно определяются границы участка лесного фонда и лесов каждой группы и категории защитности.

Основаниями возникновения права пользования землями лесного фонда являются юридические факты – получение специальных разрешительных документов-лицензий, лесорубочного билета (ордера), лесного билета.

При этом, если лицензия является документом, удостоверяющим право владельца на долгосрочное пользование участками лесного фонда (аренду), то разрешительные документы имеют краткосрочное действие.

Приоритетное право на пользование лесным фондом предоставляется лесозаготовительным предприятиям, длительное время работающим на данной территории и имеющим производственные мощности по заготовке и переработке древесины.

Право пользования земельными участками лесного фонда осуществляется с соблюдением следующих принципов.

1) Строго целевой порядок использования лесных объектов и земельных участков лесного фонда, на которых расположены эти леса. При этом целевое назначение используемых лесов можно подразделить на:

а) общее целевое назначение, продиктованное правовым режимом группы лесов или категории защитности, к которым отнесен используемый лесной массив. Так, в лесах второй группы применяется ограниченный режим пользования лесным фондом; на особо защитных участках леса осуществляется ограниченный режим лесопользования; в лесах третьей

группы ведется преимущественно хозяйственная эксплуатация без ущерба для экологической функции этих лесов (ст. 58 ЛК РФ);

б) специальное целевое назначение, обусловленное соответствующим разрешением, вынесенным специально уполномоченным на то государственным органом при предоставлении специального-участка лесного фонда. Порядок и условия пользования лесным фондом в научно-исследовательских целях определяются органами представительной власти субъектов РФ (ст. 122 ЛК РФ); в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях (ст. 123 ЛК РФ); в использовании участков лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства (ст. 121 ЛК РФ);

2) Платный характер использования земель лесного фонда (ст. 68 ЛК РФ), за исключением случаев предоставления льгот отдельным категориям лесопользователей вплоть до полного освобождения от платы (ст. 103-107 ЛК РФ). Конкретные ставки лесных податей и арендной платы определяются по результатам лесных торгов, конкурсов, а в случаях предоставления лесопользователям участков лесного фонда на основании прямых переговоров с органами управления лесным хозяйством в субъектах РФ.

Ставки лесных податей и арендной платы взимаются в форме денежных платежей и включают плату за землю лесного фонда.

3) Рациональный характер использования земель лесного фонда. В этих целях пользователи лесного фонда обязаны обеспечить сохранение экологических (средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных) и иных природных свойств лесов; многоцелевое непрерывное, неистощительное пользование лесным фондом для удовлетворения потребностей в лесной продукции; сохранение экологического разнообразия, объектов историко-культурного и природного наследия;

повышение эффективности ведения лесного хозяйства на основе единой технической политики; рациональное использование земель лесного фонда, повышение их плодородия и охрану; воспроизводство, улучшение породного состава, повышение продуктивности, сбережение, охрану и защиту лесов.

4) Приоритетное положение земель, связанных с ведением лесного хозяйства, в силу чего перевод лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, а также изъятия земель лесного фонда устанавливается Правительством РФ.

Перевод земель лесного фонда в лесах первой группы в земли других категорий для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства и

пользованием лесным фондом, осуществляется в исключительных случаях, предусмотренных Правительством РФ по представлению органа исполнительной власти субъекта РФ. В лесах первой группы многолесной зоны перевод лесных земель в нелесные, а также изъятие земель лесного фонда для строительства линейных объектов, расширения населенных пунктов производится органом исполнительной власти субъекта РФ по представлению органа управления лесным хозяйством в субъекте РФ.

В лесах второй и третьей групп перевод лесных земель в нелесные в целях, несвязанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, а также изъятие земель лесного фонда осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ по представлению органа управления лесным хозяйством в субъекте РФ (ст. 52 ЛК РФ).

Перевод лесных земель в нелесные для использования их в целях, связанных с ведением лесного хозяйства, осуществляется пользователями лесного фонда с разрешения органа управления лесным хозяйством в субъекте РФ по согласованию с органами исполнительной власти субъекта РФ.

Порядок использования земель лесного фонда регулируется Земельным кодексом РФ, законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

5) Свобода хозяйственной деятельности по использованию земель лесного фонда, в силу которой не допускается вмешательство в хозяйственную деятельность лесопользователей, связанную с использованием лесных ресурсов, за исключением случаев нарушения лесопользователями лесного и природоохранительного законодательства. Нарушенные права лесопользователей подлежат восстановлению, а причиненные им убытки возмещению.

6) Законность хозяйственной деятельности по использованию земель лесного фонда, в случае нарушения которой государственные органы в соответствии со своей компетенцией вправе вмешиваться в деятельность лесопользователей, приостанавливая и ограничивая права пользования лесным фондом (ст. 26 ЛК РФ) вплоть до полного прекращения права лесопользования (ст. 28, 29 ЛК РФ).

7) Безопасность хозяйственной деятельности по использованию земель лесного фонда. В случае, если юридические лица или граждане, проводя работы, которые отрицательно влияют на состояние и воспроизводство лесов, не обеспечивают при этом охрану лесов от пожаров, устранение вредного влияния на лесной фонд, такие работы могут быть приостановлены или запрещены органами исполнительной власти субъектов РФ по

представлению органов управления лесным хозяйством в субъекте РФ и государственных Органов охраны окружающей среды до устранения причин, явившихся основанием для приостановления или запрещения работ.

Безопасность хозяйственной деятельности по использованию земель лесного фонда выражается в следующих обязанностях лесопользователей:

а) вести работы способами, не допускающими эрозии почв, исключаящими или ограничивающими отрицательное воздействие пользования лесным фондом на состояние воспроизводство лесов и других природных объектов;

б) соблюдать правила противопожарной безопасности;\*

\*САПП РФ. 1993. № 39. Ст.3612.

в) соблюдать санитарные правила в лесах РФ;\*

\*Зарегистрирована в Мишосте от 27 января 1998. № 1458.

г) производить очистку лесосек от порубочных остатков, то есть устранять причины и условия, способствующие возникновению пожаров и антисанитарного состояния лесных угодий, соблюдать санитарные правила, выполнять другие требования, установленные иными нормативно-техническими документами, регулирующими порядок пользования лесным фондом, а также предписания должностных лиц федерального органа управления лесным хозяйством и его территориальных органов, государственных органов охраны окружающей среды, данные в пределах их компетенции.

Противопожарные правила (Правила пожарной безопасности в лесах РФ) включают в себя:

а) запреты на совершения определенных действий. Так, п. 5-а Правил запрещает разводить костры в хвойных молодняках, на участках поврежденного леса, на торфяниках и др.;

б) установление обязанностей совершать определенные виды действий, направленные на устранение причин и условий возникновения пожаров.

Например, обязанности обеспечить наличие противопожарного оборудования; содержать полосы отвода вдоль железных и шоссейных дорог очищенными от древесного хлама, обеспечивать машины, работающие на лесных дорогах, исправными искрогасителями и т.п. (п. 7-д, 2б-а Правил и др.).

Санитарные правила в лесах РФ установлены в целях сохранения биологической устойчивости насаждений, предупреждения широкого развития патологических процессов в лесах, снижения ущерба от болезней и вредителей (п. 2.1 Правил). Они тесно связаны с правилами пожарной безопасности, поскольку, например, санитарно-оздоровительные мероприятия назначают в первую очередь в насаждениях, поврежденных пожаром (п. 2.4 Правил).

Постановлением Правительства РФ от 1 июня 1998 г. № 551 утверждены Правила отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации.\*

\*СЗ РФ. 1998. № 23. Ст.2553,

8) Соблюдение норм рубки леса, определенные при предоставлении лесных угодий в пользование. Правило о соблюдении полагает, с одной стороны, что заготовка древесины в порядке рубок главного пользования осуществляется в пределах расчетной лесосеки по каждому владельцу лесного фонда в целом, по группе лесов и хозяйствам, в размерах, не превышающих расчетную лесосеку, а с другой стороны, что после этой деятельности не должны оставаться недорубы (начатые рубкой лесосеки).

Лесным кодексом РФ предусмотрено несколько видов субъектов правоотношений по использованию земель лесного фонда.

В соответствии со ст. 13 ЛК РФ участниками лесных отношений являются Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, граждане и юридические лица.

Лесопользователями являются граждане и юридические лица, которым предоставлены права пользования участками лесного фонда и права пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд.

Лесной кодекс РФ (ст. 82) определяет права лесопользователей при осуществлении ими лесопользования. В ст. 83 ЛК РФ установлены обязанности лесопользователей при осуществлении ими лесопользования, а ст. 84 ЛК РФ защищает и устанавливает гарантии прав лесопользователей.

Под лесопользователями понимаются юридические лица, в том числе и иностранные, граждане РФ, а также лица без гражданства, обладающие правом на осуществление пользования лесным фондом в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ. Их права и обязанности сводятся к конкретным функциям по использованию земель лесного фонда:

осуществлять пользование лесным фондом в пределах только тех объемов, сроков и видов пользования, которые указаны в разрешительных документах;

самостоятельно выбирать форму хозяйственной деятельности по пользованию лесным фондом; соблюдать лесное и природоохранное законодательство;

вести работы способами, предотвращающими возникновение эрозии почв исключительными или ограничивающими отрицательное воздействие пользования лесным фондом на состояние и воспроизводство лесов, а также на состояние водоемов и других природных объектов.

Федеральная служба лесного хозяйства России и ее территориальные органы осуществляют контроль за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 1 июня 1998 г.\*

\*Ее функции переданы Минприроды РФ.

Согласно ст. 16 указанного постановления государственные инспектора по контролю за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов несут установленную законом РФ ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них функций по осуществлению государственного контроля.

Государственные органы осуществляют контроль за проведением работ, выполняемых лесопользователями, соблюдением норм и правил пользования лесным фондом, а также производством в лесном фонде работ,

не связанных с лесопользованием. В силу этого их нельзя считать субъектами права пользования землями лесного фонда, т. е., землепользователями, поскольку, во-первых, они не наделены правомочиями по непосредственной хозяйственной эксплуатации данных земель, а, во-вторых, законодатель установил для них особый статус.

#### 19.4. Правовая охрана и защита лесов

В соответствии с лесным законодательством все леса подлежат охране от пожаров, незаконных порубок, нарушений установленного порядка лесопользования и других противоправных действий, а также защите от вредителей и болезней. Осуществление мер по защите и охране лесов возлагается на Федеральную службу лесного хозяйства России и обеспечивается органами исполнительной власти субъектов РФ.

Так, лесопользователи и иные граждане и юридические лица, осуществляющие работы на участках лесного фонда и землях, граничащих с лесным фондом, а также лица, ответственные за проведение культурно-массовых и других мероприятий в лесном фонде и в не входящих в лесной фонд лесах, за нарушение требований и правил пожарной безопасности несут уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В целях охраны лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов от пожаров, предупреждения лесных пожаров и их тушения могут создаваться добровольные пожарные дружины.

Для охраны лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов от пожаров, защиты их от вредителей и болезней леса может использоваться авиационная охрана, осуществляемая специальными органами Федеральной службы лесного хозяйства. Согласно Лесному кодексу РФ, в целях предотвращения лесных пожаров, борьбы с ними, а также с вредителями и болезнями леса на органы государственной власти возлагается обязанность:

организовать ежегодно разработку и выполнение планов мероприятий по профилактике лесных пожаров, противопожарному обустройству лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов;

обеспечить готовность организаций, на которые возложены охрана и защита лесов, а также лесопользователей к пожароопасному сезону;

установить порядок привлечения населения, работников коммерческих и некоммерческих организаций, а также противопожарной техники, транспортных и других средств указанных организаций для тушения лесных

пожаров, обеспечить привлекаемых к этой работе граждан средствами передвижения, питанием и медицинской помощью;

создать резерв горюче-смазочных материалов на пожароопасный сезон;

организовать проведение противопожарной пропаганды, регулярное освещение в средствах массовой информации вопросов о сбережении лесов, выполнении правил пожарной безопасности в лесах;

обеспечить координацию всех мероприятий по борьбе с пожарами на подведомственной территории;

принять другие меры по охране и защите лесов.

Предприятия, учреждения и организации, деятельность которых влияет на состояние и воспроизводство лесов, обязаны по согласованию с соответствующими государственными органами проводить технологические, санитарные и другие мероприятия, направленные на охрану лесов.

Охрана полезащитных лесных полос или иных озеленительных древесно-кустарниковых насаждений, не входящих в состав земель лесного фонда, обеспечивается пользователями.

Таким образом, для наиболее разумного, бережного и ответственного пользования землями лесного фонда разработан целый ряд мероприятий охранного характера, получившего соответствующее закрепление в законодательстве.

Подводя итоги; хотел бы обратить внимание на то, что за последние годы в России законодательное регулирование лесных правоотношений не стоит на месте, а постоянно развивается.

Так, в 1997 году был принят новый Лесной кодекс, который играет основополагающую роль в регулировании лесных правоотношений. По вопросам, отраженным в нем, издаются постановления Правительства РФ и иные нормативные акты.

Но, несмотря на это, большая часть положений лесного законодательства остается невыполненной. Участились нарушения в сфере лесных отношений. Неразумное отношение к лесному хозяйству страны оборачивается несанкционированными рубками леса, пожарами, образованием свалок и т.п. последствиями. Служба лесного хозяйства по сути не справляется со всеми своими обязанностями. Но ответственность за эти нарушения ограничивается лишь небольшими штрафами, чего явно

недостаточно. Поэтому необходимо введение более строгих видов ответственности, вплоть до уголовной.

Необходимо также принять новый Земельный кодекс, взамен устаревшего.

Но в целом я считаю, что законодатель старается занять правильную позицию при понимании земель лесного фонда с учетом того, что леса являются уникальным ограниченным элементом природы, возникшим в результате природного процесса эволюции, и выполняют свойственные только им уникальные функции.

Контрольные вопросы:

1. В чем заключаются особенности земель лесного фонда (лесные и нелесные земли) как объекта правового регулирования ?

2. Какие объективные свойства земель влияют на их правовой режим?

3. Основные правила выделения лесов по группам и категориям защитности.

4. Общее и особенное в правовом режиме земель лесного фонда.

5. Основные направления государственного регулирования отношений по использованию земель лесного фонда.

6. Какие обстоятельства влияют на содержание права пользования земельным участком?

7. Основные принципы права пользования земельными участками лесного

фонда.

8. Субъекты правоотношений по использованию земель лесного фонда.

9. Способы охраны и защиты лесов.

ГЛАВА 20

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДА

20.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель водного фонда

Исходя из этимологии слова «режим» (в переводе с французского «порядок») под ним можно понимать установленную законом систему

общественных отношений по использованию земель. Этот режим может быть общим для всех земель РФ, а может быть особенным для определенных категорий земель и местностей, также он может быть и специальным, присущим конкретным земельным участкам.

Можно рассматривать «режим» как понятие. Понятие – это научная форма мышления, отражающая особенности того или иного объекта в его существенных признаках. Тогда можно выделить некоторые признаки правового режима земель, о которых было сказано в главе 12.

Итак, правовой режим земель – это установленный законом порядок их учета, мониторинга, использования и охраны, установленный законодательством.

К землям водного фонда относят земли, занятые водными объектами, а также земли, выделяемые под полосы отвода гидротехнических, водохозяйственных и иных сооружений, необходимых для использования водных объектов.

Земля – важнейшая часть окружающей среды. Она является пространственно-операционным базисом всех находящихся на ней как естественных, так и искусственных предметов материального мира. В том числе на ней располагается вода. Вообще вода – это химическое соединение водорода и кислорода, существующее в жидком, твердом и газообразном состояниях. Вода, находящаяся в жидком состоянии покрывает почти три четверти поверхности земли. Вода появилась много миллионов лет назад, в ней зародилась жизнь. Это, можно сказать, первейший после земли компонент окружающей природной среды.

Вода играет и будет играть важнейшую роль в жизни общества, без нее невозможно существование животного и растительного мира. Поэтому крайне необходима разработка вопросов рационального использования и охраны воды как основы всего живого.

Вода является важнейшим компонентом окружающей природной среды, возобновляемым, ограниченным и уязвимым природным ресурсом, используется и охраняется в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на прилегающих к водным объектам территориях, обеспечивает экономическое, социальное, экологическое благополучие населения, существование животного и растительного мира.

Впервые земли водного фонда в самостоятельную категорию выделили «Основы земельного законодательства» в 1968 г. В настоящее время под водным фондом понимается совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации, включенных или подлежащих

включению в государственный водный кадастр (ст. 1 Водного кодекса РФ 1995 г. (далее ВК РФ), принятого 16 ноября 1995 г.\*).

\*СЗ РФ 1995 № 47. Ст. 4471.

Водным объектом является сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима.

В зависимости от физико-географических, гидрорежимных и других признаков водные объекты классифицируются по следующим основаниям:

- 1) по отношению к поверхности земли,
- 2) по отношению к территории государства,
- 3) по субъектам пользования.

По первому основанию водные объекты делятся на:

1) поверхностные водные объекты – постоянное или временное сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа, имеющее границы, объем и черты водного режима, которые в свою очередь подразделяются на:

- поверхностные водотоки и водохранилища на них (реки, ручьи, каналы);
- поверхностные водоемы (озера, водохранилища, болота и пруды);
- ледники и снежники (ст. 9–13 ВК РФ).

2) подземные водные объекты – сосредоточение находящихся в гидравлической связи вод в горных породах, имеющее границы, объем и черты водного режима. К ним относятся:

- водоносный горизонт;
- бассейн подземных вод;
- месторождение подземных вод;

– естественный выход подземных вод (ст. 17 ВК РФ).

По второму основанию водные объекты можно разделить на:

а) внутренние морские воды – морские воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, принятых для отсчета ширины территориального моря Российской Федерации (ст. 14 ВК РФ);

б) территориальное море РФ – прибрежные морские воды шириной 12 морских миль, отмеряемых в соответствии с нормами международного права и законодательством РФ (ст. 15 ВК РФ).

По третьему основанию водные объекты подразделяются на:

а) водные объекты общего пользования – водные объекты, находящиеся в общедоступном, открытом пользовании;

б) водные объекты особого пользования – объекты, которыми пользуется ограниченный круг лиц.

В особую группу выделяются трансграничные (пограничные) водные объекты, под которыми понимаются поверхностные и подземные водные объекты, обозначающие, пересекающие границу между двумя или более иностранными государствами или по которым пролегает государственная граница Российской Федерации.

Статья 7 Водного кодекса РФ определяет, что объектом водных отношений является водный объект или его часть.

Водный объект – сосредоточение вод на поверхности суши в пределах ее рельефа либо в недрах, имеющих границы и черты водного режима.

Поверхностные воды и земли, покрытые или сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект. Подземные воды и вмещающие их горные породы также рассматриваются как единый водный объект. В силу не подвижности земли правовой режим водных объектов регулируется водным законодательством. Так как он тесно переплетается с правовым режимом земель, на которых находятся водные объекты, то они и определяют правовой режим этих земель.

Главной составной частью земель водного фонда являются водопокрытые земли, то есть земли, покрытые водой относительно устойчиво вечно или большую часть года. Примером может служить дно и берега пруда.

К числу вышеназванных земель нельзя отнести земли, покрывающиеся в короткие промежутки времени. Например, весной в лощине собирается вода, которая затем высыхает в силу объективных и субъективных причин. Также к землям водного фонда нельзя отнести земли, занятые искусственными водоемами. К ним относятся участок под плавательным бассейном, под водопроводом, под резервуаром для хранения воды и т.п.

Поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект. Подземные воды и вмещающие их горные породы также рассматриваются как единый водный объект (ст. 7 ВК РФ).

К водным объектам относятся:

1) реки, озера, ручьи, болота, водохранилища, пруды, каналы другие поверхностные и искусственные водотоки и водоемы;

2) ледники и снежники;

3) гидрологические бассейны, месторождения подземных вод, водоносные горизонты и естественные выходы подземных вод, в том числе термальных;

4) внутренние морские воды и территориальное море РФ. Водные объекты, включенные в состав водного фонда, подлежат регистрации в государственном водном кадастре. Этот фонд находится под защитой и охраной государства.

Отношения по поводу воды, находящейся в окружающей среде и не сосредоточенной в водных объектах, не относятся к предмету регулирования водного законодательства РФ. Отношения, связанные с использованием воды, изъятой из водных объектов, регламентируются гражданским, санитарным и иным законодательством РФ. Отношения по поводу земель, недр, лесов, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при использовании и охране водных объектов, регулируются водным законодательством РФ в той мере, в какой это необходимо для рационального использования и охраны водных объектов.

Водные объекты, включенные в состав водного фонда, подлежат учету и регистрации в государственном водном кадастре. Статья 79 Водного кодекса определяет, что государственный учет поверхностных и подземных вод представляет собой систематическое определение и фиксацию в установленном порядке количества и качества водных ресурсов, имеющихся на данной территории. Государственный учет вод осуществляется в целях

обеспечения текущего и перспективного планирования рационального использования водных объектов, их восстановления и охраны.

Государственный водный кадастр представляет собой свод данных о водных объектах, об их водных ресурсах, использовании водных объектов, о водопользователях. Государственный водный кадастр ведется в РФ по единой системе и основывается на данных государственного учета вод.

Следует отметить, что водное законодательство РФ регулирует отношения в области использования и охраны водных объектов.

Отношения по поводу воды, находящейся в окружающей среде и не сосредоточенной в водных объектах, не относятся к предмету данного регулирования.

Отношения, связанные с использованием воды, изъятой из водных объектов, регламентируются гражданским законодательством, санитарным и иным законодательством РФ.

Отношения по поводу земель, лесов, недр, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при использовании и охране водных объектов, регулируются водным законодательством в той мере, в какой это необходимо для рационального использования и охраны водных объектов.

Отношения по поводу обособленных водных объектов (замкнутых водоемов) регламентируются водным законодательством (ст. 5 ВК РФ).

Приведенные выше отношения в области использования и охраны водных объектов регулируются в целях обеспечения прав граждан на чистую воду и благоприятную водную среду; поддержания оптимальных условий водопользования; качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающим санитарным и экологическим требованиям, защиты водных объектов от загрязнения и засорения и истощения; предотвращения или ликвидации вредного воздействия вод, а также сохранения биологического разнообразия водных экосистем.

К землям водного фонда относят территории, занятые водными объектами, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, а также земли, выделенные под полосы отвода водоемов, магистральных межхозяйственных каналов и коллекторов. Таким образом, земли водного фонда можно разделить на две категории: непосредственно покрытые водой и прилегающие к водоемам, предназначенные для, использования и охраны вод. Они используются для строительства и эксплуатации сооружений, обеспечивающих удовлетворение потребностей

населения в питьевой воде, бытовых, оздоровительных и других потребностей населения, а также водохозяйственных, сельскохозяйственных, природоохранных, промышленных, рыбохозяйственных, энергетических, транспортных и иных общественных потребностей.

Для охраны природы (источников водоснабжения) и производственных водных объектов, требующих специальной санитарной защиты, а также для обеспечения защиты населения от негативного воздействия промышленных, транспортных и других объектов в соответствии с законодательством устанавливаются санитарные зоны, в пределах которых вводится особый правовой режим использования земель.

Порядок использования, т.е. правовой режим земель водного фонда, определяется Земельным кодексом РФ и Водным кодексом РФ, подписанным Президентом РФ 16 ноября 1995 г.\*

\*СЗ РФ 1995. № 47.Ст.4471.

На федеральном уровне действует также Федеральный закон от 6 мая 1998 г. «О плате за пользование водными объектами» с изменениями от 30 мая 1998 г.\*

\*СЗ РФ 1998. №19. Ст. 2067.

Не входят в состав водного фонда замкнутые, небольшие по площади и непроточные водоемы искусственного происхождения на земельных участках, находящиеся в собственности юридических или физических лиц, а также пресные подземные воды первого от поверхности водоносного горизонта, если он не является и не может являться источником централизованного водоснабжения.

Необходимо, чтобы эти водоемы не имели гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами (ст. 46 ВК РФ).

Включение водных объектов в состав водного фонда и исключение из него проводятся в порядке, установленном водным законодательством.

В силу не подвижности земли правовой режим водных объектов, урегулированный водным законодательством, тесно переплетен с правовым режимом земель, на которых расположены эти водные объекты, отчего данная специфика и повлекла за собой выделение земель водного фонда в самостоятельную категорию.

Правовой режим земель водного фонда имеет специфическую особенность, обусловленную тем, что их основным хозяйственным назначением является обслуживание деятельности вод.

Помимо водопокрытых, в категорию земель водного фонда входят приводоёмные земельные участки: береговые полосы вдоль внутренних водных путей: полосы отвода каналов и водоемов; прилегающие к водоемам земельные участки, занятые гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями и устройствами и т. п.\*

\*См.: Положение о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404 // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5567.

Последняя группа земель выполняет обслуживающую по отношению к водоемам роль и зависит от них подобно тому, как в гражданско-правовом отношении «главная вещь – принадлежность», принадлежность следует судьбе главной вещи.

В связи с тем, что водоемы играют разнообразную роль в жизни человека и общества, использование их может быть урегулировано многоаспектно: в качестве источника получения питьевой воды; в качестве рыбо-хозяйственного водоема; в качестве водоема для купания людей; в качестве судоходного водоема; в качестве средства лесосплава и т. п.

В силу этого на землях водного фонда может действовать сводный правовой режим, предусмотренный различными нормативно-правовыми актами: положениями об охране рыбных запасов; уставами о внутреннем водном транспорте; законом об охране и использовании животного мира; законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и др.

Анализируя этот конгломерат нормативно-правовых актов, можно сделать вывод о том, что земли водного фонда имеют правовой режим, обусловленный правовым режимом располагаемых на них водных объектов:

1) целевым назначением водоемов. Так, если водоем используется для получения вод питьевого назначения, то вокруг него устанавливаются соответствующие округа санитарной охраны; если он используется в качестве рыбохозяйственного, то на прибрежных полосах его действует правовой режим охраны рыбных запасов, ограничения хозяйственной деятельности, оказывающей отрицательное влияние на состояние рыбных запасов; если водоем решено использовать в качестве места для купания, то вводятся определенные ограничения на деятельность хозяйственных предприятий, сбрасывающих сточные воды в этот водоем, и т. п.;

2) экологической обстановкой, сложившейся в месте нахождения его. Так, если данная местность оказалась объявленной зоной чрезвычайной экологической ситуации или зоной экологического бедствия, то могут быть ограничены и даже прекращены все виды природопользования, в том числе использование данного водоема. (ст. 58, 59 Закона РФ об охране окружающей природной среды);

3) правовым статусом субъектов землепользования. Так, забор воды сельскохозяйственным предприятием, использующим водный объект для питьевых нужд в порядке централизованного водоснабжения, производится в соответствии с утвержденными в установленном порядке проектами водозаборных сооружений и лицензиями на водопользование.

Перечисленное присуще общему правовому режиму земель водного фонда. Однако наряду с общим действует специальный правовой режим, обусловленный особым целевым назначением конкретно выделенной в пользование земли водного фонда или конкретно выделенного водоема.

Например, предоставление водоема для нужд сельского хозяйства порождает обязанности предотвратить попадание воды в мелиоративные системы из источников водозабора и создавать благоприятный режим почвенной влаги; при использовании водоема для нужд энергетики предприятия, эксплуатирующие на водоемах гидротехнические сооружения, обязаны обеспечить режим наполнения и сработки водохранилищ, установленный с учетом всех водопользователей, находящихся в зоне влияния водохранилищ; при предоставлении водоема преимущественно для рыбохозяйственной деятельности права других водопользователей, кроме питьевого водоснабжения, могут быть ограничены в интересах рыбного хозяйства.

Кроме того, специальный правовой режим земель водного фонда обусловлен естественным взаимодействием природных объектов, накладывающим отпечаток на правовое регулирование данной категории земель.

Так, естественная подпитка и охрана водоемов осуществляется через водоохранные леса, а поэтому режим хозяйственной деятельности в лесах водоохранных зон направлен на сохранение природных свойств водных объектов. Иначе говоря, использование земель водного фонда осуществляется в комплексе через водопользование и лесопользование.

В отличие от иных природных объектов водоемы далеко не всегда могут использоваться в локальном порядке. Некоторые водные объекты (особенно реки) могут располагаться в пределах нескольких субъектов Федерации. Однако реки, по общему правилу, представляют собой и физико-географическое, и хозяйственное единство. Использование водного объекта в одном месте (например, использование реки в ее верховье) может существенно отразиться на ее состоянии в целом. Поэтому в использовании водоемов традиционно сложился бассейновый принцип регулирования водных отношений. Например, структурными подразделениями

Министерства природных ресурсов РФ являются бассейновые водохозяйственные управления и территориальные органы управления водным хозяйством.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, примыкающих к поверхностным водным объектам, могут использовать водные объекты только для своих нужд в той мере, в какой это не нарушает права и законные интересы других лиц.

Пользователи земельными участками, примыкающими к поверхностным водным объектам, не должны препятствовать использованию и их берегов для организации судоходства и иных нужд, кроме случаев, предусмотренных законодательством РФ (ст. 12 ВК РФ).

На подзаконном уровне принят ряд нормативных актов, которые также определяют порядок использования земель водного фонда. К ним можно отнести Постановление Правительства РФ «О порядке разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов» от 13 сентября 1996 г.\* «О ведении государственного водного кадастра РФ» от 29 ноября 1996 г.,\*\* а также утвержденные постановлениями Правительства «Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных Полосах» от 23 ноября 1996 г.;\*\*\* Положение о ведении государственного мониторинга водных объектов» от 14 марта 1997 г.\*\*\*\* и ряд других.

\*СЗ РФ 1996. № 39. Ст. 4564.

\*\*СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5566.

\*\*\*СЗ РФ. 1996. №49. Ст. 5567

\*\*\*\*СЗРФ. 1997. № 12. Ст. 1443.

Поскольку земли водного фонда представляют собой один из элементов системы воды, являются базисом поверхностных водных объектов и участвуют в природном функционировании, все экосистемы земли, занимаемые водными объектами, как правило, являются государственной собственностью.

Согласно Водному кодексу, все водные объекты, а также обособленные водные объекты (замкнутые водоемы), не находящиеся в муниципальной собственности, в собственности граждан и юридических лиц, являются государственной собственностью. Причем государственная собственность на водные объекты делится на федеральную собственность и собственность субъектов РФ. В федеральной собственности находятся:

поверхностные водные объекты, акватории и бассейны которых расположены на территориях двух или более субъектов РФ;

подземные водные объекты, расположенные на территориях двух или более субъектов РФ;

водные объекты, располагающиеся на территориях нескольких субъектов либо, одного, но этот объект необходим для обеспечения реализации государственных потребностей, отнесенных к полномочиям Российской Федерации;

водные объекты, являющиеся средой обитания анадромных и катадромных видов рыб;

трансграничные водные объекты;

внутренние морские воды;

территориальное море РФ;

иные водные объекты, являющиеся особо охраняемыми территориями федерального значения, территории курортов федерального значения и другие.

Для признания конкретного водного объекта федеральной собственностью необходимо решение Правительства РФ, согласованное с органами государственной власти субъекта (субъектов) Федерации, если данный объект проходит по его (их) территории. Некоторые ученые считают, что установление национальным законодательством права собственности на морские пространства (внутренние воды и территориальное море) даже в пределах государственной территории юридически не безупречно. Так, Вылегжанин считает, что это не соответствует международному праву, которое предусматривает не право собственности прибрежного государства, а его суверенитет над территориальным морем.\* При этом должно обеспечиваться право мирного прохода иностранных судов. Второй его аргумент состоит в том, что у государства нет возможности распорядиться территориальным морем, так как отчуждение его или его части, скажем, частному лицу было бы международным правонарушением. По его мнению, право собственности не может существовать без правомочия распоряжения. В результате он приходит к выводу, что морские пространства следует считать общим наследием человечества, не принадлежащим на праве собственности какому-либо одному государству.

\*Вылегжанин А.Н. К характеристике правового режима морских природных ресурсов России // Государство и право. 1997. № 7. С. 54.

К собственности субъектов РФ Водный кодекс относит водные объекты, полностью расположенные на территории этих субъектов и не отнесенные к федеральной собственности. Для признания определенного объекта собственностью субъекта РФ необходимо решение органа исполнительной власти соответствующего субъекта, согласованное с федеральными органами государственной власти. Как видно, ВК достаточно четко отграничил собственность Федерации от собственности субъектов (в отличие от Закона «О недрах»), что относится к числу несомненных достоинств этого документа.

В муниципальной собственности могут находиться любые по площади обособленные водные объекты, принадлежащие на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, необходимые для муниципальных нужд.

В собственности граждан и юридических лиц могут находиться обособленные водные объекты (замкнутые водоемы) – небольшие по площади и непроточные искусственные водоемы, не имевшие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами. Следует отметить, что данные водоемы не входят в состав водного фонда, так как являются искусственными, а не естественными (ст. 40 ВКПФ).

Также необходимо подчеркнуть, что к землям водного фонда помимо уже упоминавшихся водопокрытых земель относятся и приводомные земельные участки. Например, водоохранные зоны водных объектов и их прибрежные защитные полосы, участки земель, в пределах которых находятся объекты водоснабжения, рекреации рыбного и охотничьего хозяйства, водозаборных, портовых и гидротехнических сооружений. Как правило, прибрежные защитные полосы должны быть заняты древесно-кустарниковой растительностью или залуженной.

Водоемы играют важнейшую роль в жизни человеческого общества. Они могут использоваться в качестве источника питьевой воды; в качестве рыбохозяйственного водоема; в качестве водоема для купания людей; в качестве судоходного водоема; в качестве средства лесосплава и т.п. Однако один и тот же водный объект может использоваться как рыбохозяйственный водоем, так и водоем для купания людей. Поэтому на землях водного фонда может действовать сводный правовой режим, регламентируемый различными нормативно-правовыми актами.

Среди этих актов можно выделить законы о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об охране и использовании животного мира; положения об охране рыбных запасов; уставы о водном транспорте и др.

Исходя из данных актов, следует, что правовой режим земель водного фонда обусловлен правовым режимом расположенных на них водных объектов. Во-первых, этот режим зависит от целей использования водоемов. Так, если водоем используется в качестве места для купания, то вводятся определенные ограничения на деятельность хозяйственных предприятий, сбрасывающих сточные воды в этот водоем. Во-вторых, правовой режим определяется экологической обстановкой сложившейся в месте нахождения водного объекта. Так, если данная местность оказалась в зоне экологического бедствия, то могут быть ограничены или прекращены все виды природопользования, в том числе использование водоема. В-третьих, правовой режим определяется правовым статусом субъектов землепользования. Так, забор воды гражданами и юридическими лицами без применения специальных сооружений, технических средств, устройств возможен без получения разрешительных документов (лицензий).

Однако наряду с общим действует специальный правовой режим, обусловленный особым целевым назначением конкретно выделенной в пользование земли водного фонда или конкретно выделенного водоема. Например, при предоставлении водоема преимущественно для рыбохозяйственной деятельности, права других водопользователей, кроме питьевого водоснабжения, могут быть ограничены в интересах рыбного хозяйства. Кроме того, по мнению Б.В. Ерофеева, специальный режим земель водного фонда обусловлен естественным взаимодействием природных объектов, накладывающим отпечаток на правовое регулирование данной категории земель.

Водный объект – особый объект природы, который в отличие от других, не всегда может использоваться в локальном порядке. В локальном порядке может использоваться, например, пруд, озеро, и т.п. Но другие водные объекты (особенно реки) могут находиться в пределах нескольких субъектов федерации или даже нескольких государств. Поэтому важна регламентация использования таких объектов. Поскольку реки представляют собой и физико-географическое и хозяйственное единство, использование водного объекта в одном месте может существенно отразиться на его состоянии в целом. Примером может послужить недавнее происшествие на Дунае, когда зоной экологического бедствия было охвачено несколько западноевропейских стран. Поэтому в использовании водоемов традиционно сложился бассейновый принцип регулирования водных отношений. Это проявляется в том, что существует центральная система органов, управляющих бассейновым водным хозяйством.

Водный кодекс РФ устанавливает, что собственники, владельцы и пользователи земельных участков, примыкающих к поверхностным водным объектам, могут использовать их только для своих нужд в той мере, в какой это не нарушает права и законные интересы других лиц. Также вышеперечисленные субъекты не должны препятствовать использованию водных объектов и их берегов для организации судоходства и иных нужд, кроме случаев, предусмотренных законодательством РФ (ст. 12 ВК РФ).

20.2. Особенности государственного регулирования правового режима земель водного фонда

Государственное управление в области использования и охраны водных объектов является частью государственного регулирования водными ресурсами.

Согласно Водному кодексу, государственное управление в области использования и охраны водных объектов осуществляют на федеральном уровне – Правительство РФ и специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда, а на уровне субъектов РФ – органы исполнительной власти республик, краев, областей,

городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Органы местного самоуправления, не являющиеся органами государства, государственное управление не осуществляют. Однако законодатель предусмотрел, что им могут передаваться отдельные государственные полномочия в области использования и охраны водных объектов и необходимые для реализации указанных полномочий материальные и финансовые средства.

Ведомственные управления землями водного фонда осуществляет Министерство природных ресурсов РФ,\* которое через свои подразделения на местах осуществляет бассейновое регулирование использования водных ресурсов в РФ. Одновременно узкоспециализированное управление осуществляют такие органы, как санитарно-эпидемиологическая служба РФ,\*\* Ветеринарный надзор,\*\*\* Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология России),\*\*\*\* другие органы власти. Так, например, в функции Госкомэкологии входит: обеспечение совместно с другими специально уполномоченными государственными органами охраны морской среды, сохранение биологического разнообразия, соблюдение норм экологической безопасности во внутренних морских и территориальных водах, на континентальном шельфе\*\*\*\*\* и в исключительной экономической зоне РФ.\*\*\*\*\*

\*См.: Положение о Министерстве природных ресурсов РФ, утвержденное постановлением Правительства РФ от 26 мая 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2605.

\*\*См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 680 «Об утверждении Положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе РФ и внесение изменений и дополнений в Положение о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании» // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3197.

\*\*\*См : Закон РФ «О ветеринарии» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 24. Ст. 857.

\*\*\*\*См.: Положение о Государственном комитете РФ по охране окружающей среды, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 26 мая 1997 г. (СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2665).

\*\*\*\*\*См.: Федеральный закон «О континентальном шельфе РФ». Принят Госдумой РФ 25 октября 1995 г. (СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694).

\*\*\*\*\*См.: Федеральный закон РФ «Об исключительной экономической зоне РФ» от 17 декабря 1998 г. (СЗ РФ. 1998. № 57. Ст. 6273).

Государственное управление в области использования и охраны водных объектов основывается на следующих принципах:

устойчивое развитие, т.е. сбалансированное развитие экономики и улучшение состояния окружающей природной среды;

сочетание рационального использования и охраны всего бассейна водного объекта и его части в границах территорий отдельных субъектов РФ (сочетание бассейнового и административно-территориального принципов);

разграничение функций управления в области использования и охраны водных объектов и функций их хозяйственного использования.\*

\*См. Положение об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной водных объектов, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 76 // СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 29, 38.

Бассейновые подразделения осуществляют государственное управление использованием и охраной водного фонда в пределах водосборного бассейна водного объекта, планируя использование водных ресурсов, установление лимитов водопотребления и водоотведения, выдачу лицензий на пользование водными объектами, государственный учет вод, ведение государственного мониторинга водных объектов и государственного водного кадастра, осуществляя контроль за использованием и охраной водных объектов.\*

\*СЗ РФ. 1996. № 39. Ст. 4564.

Министерство природных ресурсов РФ, куда вошел бывший Государственный комитет водного хозяйства и его бассейновые подразделения, обеспечивает рациональное использование водных объектов и их охрану, действуя на основе следующих функций:

1) планирование рационального использования водных объектов, включая установление лимитов водопользования;

2) ведение государственного мониторинга водных объектов, государственного водного кадастра и осуществление государственного учета поверхностных и подземных вод;

3) осуществление государственного контроля за использованием и охраной водных объектов и соблюдением режима использования территорий их водоохранных зон;

4) осуществление лицензирования в области использования и охраны водных объектов;

5) подготовка, заключение и реализация бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов, и иных функций.

Теперь рассмотрим более подробно эти государственные функции, в соответствии с которыми все государственное управление в области использования и охраны водных объектов делится на сферы.

### 20.3. Планирование использования и охраны водных объектов

Для планирования и принятия решений по вопросам использования и охраны водных объектов составляются водохозяйственные балансы, представляющие собой расчетные материалы, сопоставляющие потребность в воде с имеющимися на данной территории водными ресурсами (ст. 75 ВК РФ).

На основе водохозяйственных балансов составляются схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов, содержащие систематизированные материалы исследований и проектных разработок в состоянии водных ресурсов и перспективном использовании и охране водных объектов (ст. 76 ВК РФ).

Порядок разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов был установлен Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. В соответствии с ним разрабатываются общие федеральные схемы, федеральные бассейновые схемы с выделением показателей по соответствующим территориям субъектов РФ и схемы для трансграничных водных объектов. Федеральные, в том числе бассейновые, схемы разрабатываются Министерством природных ресурсов с участием министерств, комитетов и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Данные схемы составляются на долгосрочный период и утверждаются Министерством экономики РФ.

На основе водохозяйственных балансов, схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, данных государственного водного кадастра разрабатываются федеральные государственные, в том числе бассейновые, и территориальные государственные программы. Они призваны обеспечить осуществление рационального использования восстановления и охраны водных объектов (ст. 77 Водного кодекса РФ).

#### 20.4. Государственный мониторинг водных объектов и Государственный Водный кадастр

Государственный мониторинг водных объектов представляет собой регулярные наблюдения за состоянием водных объектов, количественными и качественными показателями поверхностных и подземных вод; сбор, хранение, пополнение и обработку данных; оценку и прогнозирование изменений состояния водных объектов.

Государственный мониторинг водных объектов ведется Министерством природных ресурсов РФ совместно с Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и другими государственными органами.

Ведение государственного мониторинга водных объектов осуществляется на локальном (конкретные водопользователи), территориальном (территориальные органы Министерства природных ресурсов), региональном (региональные геологические центры Министерства природных ресурсов), федеральном (Министерство природных ресурсов) уровнях. (Положение о ведении государственного мониторинга водных объектов, утвержденное Постановлением Правительства от 14 марта 1997 г.).\*

\*СЗ РФ. 1997.№ 12. Ст. 1443.

Ведение Государственного водного кадастра осуществляется Министерством природных ресурсов и Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Данные государственного водного кадастра РФ являются официальными и служат для оценки и прогнозирования изменений гидрологических и гидрогеологических условий, ресурсов водных объектов и

качества вод; разработки федеральных и бассейновых схем комплексного использования и охраны водных ресурсов; подготовки и выдаче лицензий на пользование водными объектами; обеспечения водопользователей необходимой информацией о водных объектах; разрешения споров, возникающих по поводу пользования водными объектами и иных целей (Постановление Правительства РФ от 29 ноября 1996 г. № 1903 «О ведении государственного водного кадастра РФ»).\*

\*СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5566.

## 20.5. Государственный контроль за использованием и охраной водных объектов

Государственный контроль за использованием и охраной водных объектов в соответствии с Положением об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной водных объектов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 716,\* призван обеспечить соблюдение юридическими и физическими лицами установленного законодательством порядка использования и охраны водных объектов, стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны водных объектов; режима использования территорий водоохраных зон водных объектов и иных требований водного законодательства РФ.

\*СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2938.

Государственный контроль за использованием и охраной водных объектов осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ, Министерство природных ресурсов РФ непосредственно либо через свои структурные подразделения, специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей природной среды, другие органы исполнительной власти в пределах их компетенции. Органы государственного контроля за использованием и охраной водных объектов Министерства природных ресурсов РФ совместно с органами государственного геологического контроля этого Министерства и органами государственного санэпиднадзора Минздрава РФ осуществляют государст-

венный контроль за изучением, использованием и охраной подземных водных объектов, а совместно с органами федерального горного и

промышленного надзора России – водных объектов, содержащих природные лечебные ресурсы.

Служащие аппарата Министерства природных ресурсов РФ, являющиеся должностными лицами, одновременно являются государственными инспекторами по контролю за использованием и охраной водных объектов. В своей деятельности они наделены широкими полномочиями, круг которых очерчен указанным положением.

Наряду с общим управлением использования и охраны водных объектов, осуществляется дифференцированное выделение правового статуса некоторых водоемов.

#### 20.6. Право пользования землями водного фонда

Право пользования землями водного фонда тесно примыкает к праву пользования водным объектом, так как земли являются частью водного объекта. Под использованием водными объектами понимается юридически обусловленная деятельность граждан и юридических лиц, связанная с использованием водных объектов. Очевидно, что субъектами права пользования водными объектами могут быть как граждане, так и юридические лица. Водопользователь-гражданин может использовать водные объекты для собственных нужд либо для осуществления предпринимательской деятельности. Причем для собственных нужд данный субъект может использовать водные объекты свободно, а для предпринимательской деятельности только после получения лицензии на водопользование. Водопользователь – юридическое лицо вправе использовать водные объекты только после получения лицензии на водопользование. Водопользователи-граждане, в т. ч. несовершеннолетние, вправе свободно использовать водные объекты. Право на получение лицензии на водопользование возникает у гражданина с наступлением совершеннолетия, т.е. по достижении им 18 лет, а у юридического лица – с момента его государственной регистрации (ст. ст. 27, 28, 30 ВК РФ).

Согласно ст. 22 ВК РФ оборот водных объектов осуществляется в соответствии с требованиями настоящего кодекса.

Продажа, залог и совершение других сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение водных объектов, не допускаются.

Обособленные водные объекты могут переходить от одного лица к другому в порядке, предусмотренном гражданским и земельным законодательством РФ.

Права пользования водными объектами могут переходить от одного лица к другому лицу только на основании распорядительной лицензии,

выдаваемой специально уполномоченными государственными органами управления использованием и охраной водного фонда.

Использование водных объектов подразделяется на общее и специальное. Общим называется пользование без применения сооружений, технических средств и устройств. Данное водопользование может осуществляться гражданами и юридическими лицами без получения лицензии как на объектах общего пользования, так и на водных объектах, не состоящих в общем пользовании, в порядке, предусмотренном Водным кодексом.

Использование водных объектов с применением сооружений технических средств и устройств называется специальным, оно осуществляется гражданами и юридическими лицами только при наличии лицензии на водопользование, за исключением случаев использования водных объектов для плавания на маломерных плавательных средствах и для разовых посадок (взлетов) воздушных судов. Основанием приобретения права пользования водными объектами является лицензия на водопользование и заключенный в соответствии с ней договор пользования водными объектами.

В целях обеспечения государственных и муниципальных нужд водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, могут предоставляться в особое пользование по решению Правительства РФ. Права пользования водными объектами при установлении особого пользования приобретаются на основании решения Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ, лицензии на водопользование и заключенного в соответствии с ней договора пользования водным объектом.

Водный кодекс (ст. 48–49) указывает, что лицензия на водопользование является актом специального государственного органа. Она должна содержать: сведения о водном объекте; сведения о водопользователях;

сведения о водопотребителях; указания на цели и способы использования водного объекта; указания границ (координат) водного объекта; сведения о лимитах водопользования; сведения об обязательствах водопользователя по отношению к водопотребителям; сроки действия лицензии; требования по рациональному использованию, охране водных объектов и окружающей природной среды.\*

\*См. Постановление Правительства РФ от 24 декабря 1994 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» и утвержденный им «Порядок ведения лицензионной деятельности» (СЗ РФ. 1995. №1).

Законодателем предусмотрено правопреемство. Актом, на основании которого осуществляется переход прав и обязанностей от одного лица к другому, является распорядительная лицензия.

После выдачи гражданину или юридическому лицу лицензии на водопользование, он обязан заключить договор пользования водным объектом. Таким договором признается соглашение органа исполнительной власти субъекта РФ с водопользователем о порядке использования и охраны водного объекта или его части.

После заключения договора пользования водными объектами он должен быть зарегистрирован в государственном реестре договоров, который ведется территориальным органом Минприроды РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Водным кодексом предусмотрено прекращение прав пользования в нескольких случаях: отказ водопользователя от пользования водными объектами; истечение срока пользования; смерть водопользователя-гражданина или прекращение деятельности водопользователя – юридического лица; естественного или искусственного исчезновения водных объектов и др. .

Допускается принудительное прекращение прав пользования водными объектами, но в четко очерченном круге случаев. К ним можно отнести неиспользование водных объектов в течение трех лет; использование водных объектов не по целевому назначению и в других случаях. Интересен порядок прекращения прав пользования. Так, права пользования водными объектами могут быть прекращены путем аннулирования лицензии на водопользование. Затем расторгается договор пользования водным объектом. Но может быть сначала расторгнут договор, а уже затем аннулирована лицензия на водопользование. В случае принудительного прекращения прав пользования водными объектами лицензия на водопользование аннулируется после предупреждения водопользователя о допущенных нарушениях водного законодательства и неустранении их в установленные сроки.

Помимо рассмотренных общего и специального водопользования существуют и другие виды. Так, использование водных объектов может осуществляться с изъятием (забор воды) либо без изъятия (сброс, использование в качестве водных Путей и другое) водных ресурсов. По срокам водопользование делится на краткосрочное (до трех лет) и долгосрочное (от 3 до 25 лет) пользование (Постановление Правительства РФ от 3 апреля 1997 г. № 383 «Об утверждении Правил предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной

собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензий на водопользование и распорядительной лицензии».\*

\*СЗРФ.1997.№14.Ст.1638.

Помимо этих видов пользования водными объектами право пользования может быть предоставлено в виде сервитутов. Сервитутом является право ограниченного пользования водным объектом. Оно может выступать в формах публичного и частного водных сервитутов.

Правовой режим использования водных объектов можно подразделить и в зависимости от основного целевого назначения на следующие разновидности; питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; здравоохранения; промышленности и энергетики; сельского хозяйства; лесного хозяйства; гидроэнергетики; рекреации; транспорта; строительства; пожарной безопасности; рыбного и охотничьего хозяйства; лесосплава; добычи полезных ископаемых, торфа и сапропеля и для иных целей (ст. 95 ВКРФ).

1) Использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, которое является приоритетным и поэтому для данного водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные и подземные водные объекты. Питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение может быть централизованным и не централизованным (ст. 133, 135 ВК).

2) Использование водных объектов для промышленности и энергетики, при котором водопользователи обязаны принимать меры по сокращению изъятия и потерь воды, предотвращению загрязнения, засорения и истощения водных объектов, а также обеспечивать сохранение температурного режима водных объектов (ст. 137 ВК РФ).

3) Использование водных объектов для сельского и лесного хозяйства, в ходе которого водопользователи обязаны принимать меры по сокращению потерь и сбросов воды из мелиоративной сети, предотвращению попадания рыбы в мелиоративную сеть, осуществлять мероприятия по предупреждению загрязнения грунтовых вод и подъема их уровня (ст. 138 ВК РФ).

4) Использование водных объектов для гидроэнергетики осуществляется с учетом интересов других водопользователей и

соблюдением требований рационального использования и охраны водных объектов.

5) Использование водных объектов для рыбного хозяйства основывается на приоритете водных объектов или их участков, имеющих важное значение для сохранения, воспроизводства и добычи рыбных ресурсов. В этом случае использование водных объектов или их участков для иных целей, кроме питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, может быть ограничено (ст. 140 ВК РФ).

6) Использование водных объектов для транспорта и лесосплава. Поверхностные водные объекты являются водными путями общего пользования. Лесосплав на водных объектах, используемых для судоходства, без судовой тяги запрещается.

7) Использование водных объектов для сброса сточных и дренажных вод может осуществляться в соответствии с требованиями законодательства.

8) Использование водных объектов для добычи полезных ископаемых, торфа, сапропеля, проведения буровых работ, строительства подземных сооружений осуществляется в соответствии с законодательством РФ о недрах.

9) Использование водных объектов для обеспечения пожарной безопасности. Забор воды для обеспечения пожарной безопасности допускается из любых водных объектов и производится без особого на то разрешения, бесплатно и в количестве, необходимом для ликвидации пожара. Запрещается использовать для иных целей воду из водных объектов, специально предназначенных для обеспечения пожарной безопасности. Перечисленные разновидности правового режима использования водных объектов водопользователи реализуют в соответствии с законом.

Водопользователи осуществляют принадлежащее им право пользования водным объектом по своему усмотрению. Не допускаются лишь такие действия водопользователей, которые осуществляются с нарушением прав и законных интересов других лиц или наносящие вред состоянию водных объектов. Права пользования водными объектами могут быть ограничены в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, охраны здоровья населения, окружающей природной среды, историко-культурного наследия, прав и законных интересов других лиц. Эти ограничения могут последовать лишь в случаях, предусмотренных Водным кодексом и иными федеральными законами.

Содержание правоотношений по водопользованию имеет ярко выраженную направленность на охрану водных объектов. Так, водопользователям предоставлен сравнительно небольшой круг прав, а именно:

использовать водные объекты только в соответствии с установленным целевым назначением; возводить постройки, сооружения и устройства, необходимые для нормальной эксплуатации водного объекта в соответствии с целевым назначением; получать в установленном порядке информацию о состоянии водных объектов, необходимую для осуществления их деятельности, и другие права, предусмотренные водным законодательством РФ.

Однако на водопользователя возложен широкий круг обязанностей. Среди них можно назвать: рациональное использование водных объектов; недопущение нарушения прав других водопользователей; недопущение ухудшения качества поверхностных и подземных вод; информирование госорганов об аварийных ситуациях, влияющих на водные объект;

выполнение правил охраны жизни людей на водных объектах; своевременное внесение платежей, связанных с использованием водных объектов; соблюдение установленного режима использования водоохранных зон; осуществление иных мероприятий по охране водных объектов; выполнение других обязанностей, предусмотренных водным законодательством РФ.

Субъектами права пользования землями водного фонда являются преимущественно юридические лица, обладающие уставной правоспособностью, для реализации которой необходимо природопользование, например, рыбохозяйственные организации; сельскохозяйственные формирования; мелиоративные предприятия и т. п.

Вместе с тем закон не исключает возможности быть субъектами данного права и для физических лиц. Так, предприниматель без образования юридического лица, занимающийся частнопредпринимательской деятельностью по промысловому лову рыбы, может взять в аренду водоем, став одновременно землепользователем участка на землях водного фонда.

Титул субъекта права пользования землями водного фонда выражается в двух формах:

- 1) в виде установленной законом формы (лицензии либо договора на выполнение определенных функций по содержанию водоема и прибрежного земельного участка);

2) в бездокументной форме. Такое положение допустимо в отношении общего водопользования, если законом не установлено каких-либо запретов относительно применения его на данном конкретном водоеме. Так, гражданин вправе осуществлять любительский лов рыбы на водоеме, а значит, и пользоваться определенной частью земельного участка в этот период. Однако если он будет использовать водный объект для добычи сапропеля, то это уже явится случаем специального природопользования, для которого необходимо получение лицензии.

Если общее природопользование ограничено лишь рамками закона, то специальное природопользование дополнительно ограничено рамками устава землепользователя и пределами целевого назначения. Предоставленного лицензией.

Объектом права пользования в рассматриваемом правоотношении выступают «фундаментальные» элементы – земельный участок с расположенным на нем водоемом, поскольку без земельного участка не могло быть в природе и самого водоема, и водоем, правовой режим которого и обуславливает правовой статус земельного участка, содержание права водопользования обуславливает содержание права землепользования. Например, если водоем на земельном участке окружен водоохранной зоной, то в ней запрещается распашка земель, корчевка леса и другая хозяйственная деятельность, т.е. особенность объекта водопользования породила ограничительные особенности в режиме земельного участка под этим водоемом.

При специальном природопользовании объект правоотношений бывает многообразен. Например, если водопользователь приобретает право пользования водоемом для мелиоративного орошения полей, то в составе объекта оказываются и природные компоненты (земельный участок, растительность, охранный зона, смонтированное стационарное мелиоративное сооружение, здание для обслуживающего персонала и др.). В результате земельные правоотношения перемешиваются с водными, гражданско-правовыми, экологическими, трудовыми и др.).

На содержание правоотношений по использованию земель водного фонда влияют как объект данного правоотношения, так и его субъекты, а также обстановка, в которой складываются данные правоотношения.

Основными принципами права пользования землями водного фонда являются:

1) экологическая безопасность использования водоемов. В случае ухудшения экологической и санитарной обстановки в водном бассейне

условия ранее выданного разрешения (лицензии) на водопользование могут быть пересмотрены органами, выдавшими эту лицензию;

2) приоритет использования водных объектов для питьевых или бытовых нужд населения. Порядок этого целевого назначения регулируется специальным законодательством; для питьевого и бытового водоснабжения населения должны использоваться защищенные от загрязнения поверхностные и подземные воды; использование таких подземных источников для технических и иных целей не допускается и т. п.;

3) нормирование воздействия на водные объекты, которое достигается нормированием предельно допустимых антропогенных нагрузок на водный объект; предельно допустимых сбросов загрязняющих веществ в сточных водах; установлением экологически безопасных лимитов водопотребления водоотведения; установлением экологически безопасной для водного объекта квоты изъятия биоресурсов и т. п.;

\*См. Постановление Правительства РФ «О реализации Указа Президента РФ от 29 августа 1997 г. № 950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере» (СЗ РФ. 1998. № 5. Ст. §25);

4) экономическое регулирование использования водных объектов, включающее в себя установление платежей за пользование водными объектами (ст. 122. ВК РФ),\* установление экономической ответственности в сфере использования и охраны водного фонда; создание системы финансирования, восстановления и охраны водных объектов и т. п.;

\*См.: Федеральный закон РФ от 6 мая 1998 г. № 71 «О плате за пользование водными объектами»//СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2067. (сизм. и доп. от 30 марта 1999 г.)//СЗ РФ. 1999 №14. Ст. 1652.

5) свобода хозяйственной самостоятельности, в силу которой запрещается вмешательство в хозяйственную деятельность водопользователей под страхом юридической ответственности; пресекается монополизм в сфере водопользования; убытки, причиненные нарушением прав водопользователей, подлежат возмещению, включая упущенную выгоду и т. п.;

б) строго целевое использование природных объектов и водоемов, при неисполнении которого водоем может быть изъят у водопользователя без возмещения причиненных ему этим изъятием убытков;

7) приоритет профилактики нарушений. Так, при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию промышленных и иных объектов, а также при внедрении новых технологических процессов, влияющих на состояние водных объектов, должно учитываться воздействие на природную среду проектируемых и сооружаемых объектов как в зоне их размещения, так и в целом по бассейнам водных объектов;

8) дифференцированный подход к использованию водных объектов. Например, экологически безопасное для водного объекта изъятие биоресурсов устанавливается в пределах, не нарушающих естественную структуру экосистемы водного объекта и соответственного биоресурса, и устанавливается дифференцированно для каждого водного объекта;

нормативы воздействия на водные объекты разрабатываются государственными органами по охране окружающей природной среды по согласованию с государственными органами управления использованием и охраной водного фонда и утверждаются в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Особенностями в предоставлении права пользования землями водного фонда являются следующие обстоятельства:

1) при предоставлении водных объектов в пользование не предусмотрено землеустроительных действий по отводу этих объектов в натуру, поскольку предоставляемый водоем уже самоограничен в силу своего естественного существования в объективной реальности, а прибрежные полосы определены существующими нормативами;

2) водное законодательство не предусматривает в качестве основания изъятия неиспользованной землепользователем прибрежной полосы, если полученный им в пользование водоем используется в соответствии с целевым назначением;

3) водное законодательство, в отличие от земельного, не предусматривает для природопользователей обязанностей повышать биопотенциал используемого объекта. Так, если повышение плодородия почв, используемых земель является неотъемлемой обязанностью землепользователя, то для водопользователя таковой обязанности и в таком подходе не усматривается.

Вместе с тем, как и в правовом режиме землепользования, так и в правовом режиме водопользования законом не предусмотрены сроки давности по искам, и на природные объекты (кроме земли) не в полной мере распространяется гражданское законодательство, регулирующее имущественные отношения.

#### 20.7. Правовая охрана водных объектов

Охрана водных объектов является последним элементом правового режима земель водного фонда. Она выражается несколькими элементами.

1. Существует правовой механизм, обеспечивающий предотвращение нарушений земельного режима. Он выражается в требованиях законодательства к охране водных объектов. Так, при использовании водных объектов граждане и юридические лица обязаны осуществлять производственно-технологические, мелиоративные, агротехнические, гидротехнические, санитарные, и другие мероприятия, обеспечивающие охрану водных объектов.

Правовая охрана водных объектов может выступать в двух формах: запрещение совершения определенных действий и ограничение таковых.

Водный кодекс запрещает: сброс в водные объекты и захоронения в них производственных, бытовых и других отходов; добычу полезных ископаемых, торфа и сапропеля со дна водных объектов или возведение сооружений с опорой на дно способами, которые оказали бы вредное воздействие на поверхностные воды, дно, берега водных объектов и водные биоресурсы; эксплуатацию судов безустройств по сбору сточных вод, отходов и отбросов, образующихся на этих судах; засорение ледяного покрова водных объектов, ледников и снежников; захоронение и сброс радиоактивных и токсичных веществ; производить забор воды из водных объектов, существенно влияющих на их состояние и ряд других.

К ограничениям совершения определенных действий относятся установление специальных зон и полос. Условия и порядок их установления определены Водным кодексом – ст. 111, принятым во ее исполнение Положением о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденным Постановлением Правительства РФ от ноября 1996 г.\* В соответствии с данными нормативными актами водоохранной зоной является территория, примыкающая к акваториям рек, озер, водохранилищ и других поверхностных водных объектов, на которых устанавливается специальный режим хозяйственной и иных видов деятельности с целью предотвращения загрязнения, засорения, заиления и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира. В пределах водоохраных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых

вводятся дополнительные ограничения природопользования. Минимальная ширина водоохранных зон для рек устанавливается в зависимости от длины реки от истока и от среднесуточного уреза воды в летний период. Также ширина водоохранных зон и прибрежных защитных полос устанавливается: для водохранилищ – от уреза воды при нормальном подпорном уровне; для морей – от максимального уровня прилива; для болот – от их границы. Минимальная ширина прибрежных защитных полос для рек, озер, водохранилищ и других водных объектов устанавливается в зависимости от вида угодий, прилегающих к водному объекту, и крутизне склонов прилегающих территорий.

\*Постановление, которым утверждено «Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах» (СЗ РФ. 1996. № 49. Ст.5567).

В пределах водоохранных зон запрещаются: проведение авиационно-химических работ; применение химических средств борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками; использование навозных стоков для удобрения почв; размещение складов ядохимикатов, минеральных удобрений и горюче-смазочных материалов; складирование навоза и мусора; размещение стоянок транспортных средств; проведение рубок главного пользования и другие, установленные законодательством, действия.

В пределах прибрежных защитных полос дополнительно к приведенному выше перечню ограничений запрещается: распашка земель; применение удобрений; складирование отвалов размываемых грунтов; выпас и организация летних лагерей скота; установка палаточных городков; движение автомобилей и тракторов, кроме автомобилей специального значения.

Прибрежные защитные полосы, как правило, должны быть заняты древесно-кустарниковой растительностью или залужены.

Ограничения и запреты могут вводиться также в специальных округах и зонах санитарной охраны.

Существует правовой механизм, обеспечивающий восстановление нарушенного правового режима земель. Например, сделки, совершенные с нарушением водного законодательства РФ, являются не действительными с момента их совершения (ст. 132 ВК РФ).

В целях охраны правового режима существуют меры юридической ответственности за его нарушение. В соответствии со ст. ст. 130, 131 ВК РФ лица, виновные в нарушении водного законодательства, несут административную, уголовную и материальную ответственность. В тех случаях, когда нарушение водного законодательства является одновременно и нарушением должностных обязанностей может применяться и дисциплинарная ответственность.

Перечень правонарушений, за совершение которых предусмотрена административная ответственность, установлен статьями 47, 57–60 КоАП РСФСР. Среди них: самовольный захват водных объектов; самовольное пользование водными объектами; загрязнение и засорение водных объектов и ряд других. Совершение данных правонарушений влечет наложение штрафа.

Уголовную ответственность за экологические преступления Уголовный кодекс РФ 1996 г. предусматривает в ст. ст. 246–262. Среди них ст. 250 – загрязнение вод, ст. 252 – загрязнение морской среды.

Материальная ответственность граждан и юридических лиц за причиненный водным объектам ущерб регулируется ст. 111 ВК РФ, в соответствии с которой правонарушители возмещают его добровольно либо по решению суда (арбитражного суда) в полном объеме, включая упущенную выгоду.

К дисциплинарной ответственности должностные лица привлекаются, когда правонарушения являются следствием неправомерных действий этих лиц при исполнении ими служебных обязанностей. Отношения по дисциплинарной ответственности – трудовые, поэтому на работников могут быть наложены взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, увольнение с занимаемой должности,

Подводя итог, следует сказать, что правовой режим земель водного фонда имеет особый объект регулирования – водный объект, в состав которого входят земли водного фонда. Отношения по поводу водных объемов регулируются водным законодательством. В последнее время проведена большая законотворческая работа, в 1995 г. принят Водный кодекс РФ, во исполнение его норм принят массив нормативных актов Правительства РФ. Однако чтобы быть регулятором общественных отношений, данные нормы должны исполняться. Недаром древняя поговорка гласит: «Применение – есть жизнь нормы». Но в настоящее время не все положения законодательства четко выполняются. Это проявляется, к примеру, в том, что зачастую не проводится четкий государственный мониторинг водных объектов, не в достаточной мере осуществляется государственный контроль за использованием и охраной водных объектов,

право пользования водным объектом зачастую приводит к злоупотреблению данным правом, а номинальное целевое использование водного объекта оказывается противоположным в реальности.

Также ограниченно применяются нормы законодательства об охране водных объектов. Так, нарушители водного законодательства часто отделываются штрафом, который для них практически ничего не значит, хотя следовало бы применить более серьезные меры уголовно-правового характера.

Таким образом, хотелось бы отметить, что необходимо:

- 1) усилить деятельность по реализации законодательных норм;
- 2) продолжить разработку новых нормативно-правовых актов, регламентирующих данную сферу деятельности. В частности, необходимо принять новый Земельный кодекс, являющийся основой отношений, связанных с землей, так как ныне существующий практически не действует.

Контрольные вопросы:

1. Что представляют собой земли водного фонда как объект правового регулирования?
2. Какие виды земель можно выделить в составе земель водного фонда?
3. Какие обстоятельства обуславливают правовой режим водного фонда?
4. На какие виды можно подразделить правовой режим земель водного фонда?
5. В чем особенности государственного регулирования правового режима земель водного фонда?
6. В чем заключается правовая охрана водных объектов?

## **ГЛАВА 21 ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЗАПАСА**

Под землями запаса понимаются все земли, которые в силу каких-либо причин оказались вне сферы пользования и наличия чьих-либо прав на них (права собственности, аренды и т.п.). Так, к землям запаса относятся земельные участки, право собственности, владения и пользования которыми

прекращено по основаниям, предусмотренным законом (ст. 96 ЗК). Эти земли принадлежат на праве собственности государству.

Будучи исключенными из сферы хозяйственной эксплуатации и оборота, данные земли не могут считаться ничейными, бесхозными и т. п., поскольку:

1) они продолжают числиться в земельно-кадастровой документации, где относительно объективно закреплена вся необходимая правовая, экономическая и хозяйственная информация о них;

2) земли запаса недопустимо самовольно занимать, совершать с ними сделки, которые законны лишь при наличии регистрации их в местной администрации;

3) в отношении этих земель, как и земель, находящихся в собственности, пользовании, обороте и т. д., государственные органы планируют и составляют программы повышения плодородия, охраны и иные мероприятия, осуществляемые в любом цивилизованном государстве.

Государственные органы (местная администрация) обязаны держать на учете эти земли, как перспективу обеспечения людей, желающих вести хозяйство на земле, и для организаций, нуждающихся в получении земли для других целей.

В определенной мере правовой статус земель запаса имеет сходство с землями консервируемыми, а также исключенными из хозяйственного оборота.

Однако при глубоком сравнении оказывается, что правовой статус этих земель различен, поскольку:

1) под землями запаса подразумеваются земельные участки, пригодные для использования по целевому назначению, в то время как деградированные и исключенные из сельхозоборота земли для использования не пригодны;

2) земли запаса находятся в ведении местных администраций, в то время как законсервированные и деградированные земли находятся под дополнительным контролем со стороны государственных органов, ответственных за экологическую безопасность государства;

3) для включения законсервированных и деградированных земель в хозяйственный оборот необходимо проведение специальных мероприятий, возможно, длительное время, в то время как для земель запаса подобных мероприятий не требуется.

Не могут считаться землями запаса и бросовые земли, собственники (да и другие пользователи земель) которых остаются еще по кадастровой документации титульными владельцами этих земель. Лишь после того, как в документацию будут внесены изменения и произойдет фактическая сдача угодий представителю местной администрации, данные угодья можно относить к числу земель запаса, распространяя на них режим свободного хозяйственного оборота.

Контрольные вопросы:

1. Понятие и общая характеристика правового режима земель запаса.
2. Особенности государственного регулирования правового режима земель запаса.